Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2015

130

Besluit van 12 maart 2015 tot vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad (Luchthavenbesluit Lelystad)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 9 december 2014, nr. IENM/BSK-2014/266709, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 21 januari 2015, nr. W14.14.0462/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 10 maart 2015, nr. IENM/BSK-2015/24027, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. *ATC-slot:* door de luchtverkeersleiding opgegeven aankomst- of vertrektijd (Air Traffic Control-slot);

b. *bedrijfswoning:* woning in of bij een gebouw of op of bij een terrein, slechts bestemd voor het huishouden van een persoon wiens huisvesting daar, gelet op de bestemming van het gebouw of terrein, noodzakelijk is;

c. *bijlage:* bij dit besluit behorende bijlage;

d. *extramurale opslag of verwerking:* opslag of verwerking anders dan in een volledig afgesloten gebouw;

e. *gebouw:* gebouw als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet;

f. *geluidsgevoelig gebouw:* gebouw met een onderwijs- of gezondheidszorgfunctie als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012;

g. *kwetsbaar gebouw:* gebouw met een onderwijs- of gezondheidszorgfunctie als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012;

h. *obstakel:* object dat zich boven het maaiveld bevindt en zich niet voortbeweegt;

i. *verkeersvlucht:* een vlucht van een luchtvaartmaatschappij die vervoer van passagiers of vracht ten doel heeft;

j. *woning:* gebouw dat geheel of gedeeltelijk voor bewoning is bestemd.

Artikel 2 Reikwijdte

Dit besluit heeft betrekking op de luchthaven Lelystad.

HOOFDSTUK 2 LUCHTHAVENLUCHTVERKEER

Artikel 3 Grenswaarden voor de geluidbelasting

De geluidbelasting in een punt die is aangegeven op de kaart in bijlage 1 bedraagt niet meer dan de bij dat punt aangegeven waarde.

Artikel 4 Regels voor de geluidbelasting

1. De luchthaven is voor het luchthavenluchtverkeer gesloten van 23.00 uur tot 06.00 uur plaatselijke tijd.
2. Het eerste lid geldt niet voor luchtvaartuigen die in nood verkeren of voor luchtvaartuigen die ten behoeve van reddingsacties of hulpverlening worden ingezet.
3. Het eerste lid geldt niet voor het uitvoeren van een landing tussen 23.00 uur en 00.00 uur plaatselijke tijd door een luchtvaartuig van een verkeersvlucht die volgens schema eerder dan 23.00 uur plaatselijke tijd had moeten arriveren, voor zover sprake is van onverwacht vertragende omstandigheden, die niet voorzien hadden kunnen worden, dan wel voor zover sprake is van vertraging veroorzaakt door het onverwacht toekennen van een ATC-slot op de luchthaven van vertrek.
4. Het eerste lid geldt niet voor het uitvoeren van een start tussen 23.00 uur en 00.00 uur plaatselijke tijd door een luchtvaartuig van een verkeersvlucht die volgens schema eerder dan 23.00 uur plaatselijke tijd had moeten vertrekken, voor zover sprake is van:
   a. een technische storing van het luchtvaartuig, dan wel van de luchtvaarttechnische gronduitrusting;
   b. extreme meteorologische omstandigheden;
   c. een zodanige toekenning van een ATC-slot op de luchthaven van bestemming dat de vlucht bij een vertrek vóór 23.00 uur plaatselijke tijd kunstmatig lang zou worden.

Artikel 5 Gebruiksjaar

Het gebruiksjaar van de luchthaven omvat de periode van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het daaropvolgende jaar.

HOOFDSTUK 3 RUIMTELIJKE INDELING

Artikel 6 Luchthavengebied

1. Het luchthavengebied is het gebied dat als zodanig is aangewezen op de kaart in bijlage 1.
2. De gronden die bestemd zijn voor de start- en landingsbanen zijn aangegeven op de kaart in bijlage 1.

Artikel 7 Beperkingengebieden in verband met het externe veiligheidsrisico

1. De contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risico zijn aangegeven op de kaart in bijlage 2.
2. In het gebied dat gelegen is op en binnen een 10^{-5}-plaatsgebonden risicocontour:
   a. worden woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare

gebouwen aan hun bestemming onttrokken;

b. is nieuwbouw van een gebouw niet toegestaan.

3. Beëindiging van bestaand gebruik van een woning gelegen in het gebied, bedoeld in het tweede lid, kan niet worden gevergd.

4. Van bestaand gebruik als bedoeld in het derde lid is sprake indien op de dag voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit:

a. een woning rechtmatig aanwezig was en voor bewoning werd gebruikt, of

b. een omgevingsvergunning is verleend voor een woning op de desbetreffende plaats, mits binnen zes maanden na die datum een begin met de werkzaamheden is gemaakt.

5. Ten aanzien van degene die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit rechtmatig gebruiker is van een woning als bedoeld in het tweede lid kan, indien sprake is van bestaand gebruik, beëindiging van dit gebruik niet worden gevergd.

6. In afwijking van het tweede lid, onderdeel b, is vervangende nieuwbouw van een bedrijfswoning toegestaan.

7. In het gebied dat gelegen is op een 10^{-6}-plaatsgebonden risicocontour en tussen deze contour en de daarbinnen liggende 10^{-5}-plaatsgebonden risicocontour is nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, niet toegestaan.

Artikel 8 Beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting

1. De contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van 70 dB(A) L_{den} en 56 dB(A) L_{den} zijn aangegeven op de kaart in bijlage 3.

2. In het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van 70 dB(A) L_{den} worden woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en geluidsgevoelige gebouwen aan hun bestemming onttrokken. Artikel 7, derde, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

3. In het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van 56 dB(A) L_{den} is nieuwbouw van een woning, niet zijnde een bedrijfswoning, en een geluidsgevoelig gebouw niet toegestaan.

Artikel 9 Beperkingengebieden in verband met veiligheid

1. De contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden zijn aangegeven op de kaart in bijlage 4.

2. In een veiligheidsgebied:

a. is een obstakel niet toegestaan, tenzij dit breekbaar en licht van constructie is en voldoet aan de voorschriften, bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Regeling burgerluchthavens;

b. zijn hellingen niet groter dan 5%;

c. zijn hellingovergangen zo geleidelijk mogelijk;

d. zijn abrupte overgangen en plotseling tegengestelde hellingen niet toegestaan.

3. Het tweede lid geldt niet indien:

a. het obstakel of de helling is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor een bouw- of aanlegactiviteit, of

b. voor het obstakel of de helling vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een omgevingsvergunning voor een bouw- of aanlegactiviteit is verleend.

4. In het gebied, bedoeld in het eerste lid, is het verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid uit te voeren voor zover dit werk of deze werkzaamheid niet voldoet aan de eisen met betrekking tot de vlakheid van het terrein, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 10 Gebieden met hoogtebeperkingen in verband met vliegveiligheid

1. De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid zijn aangegeven op de kaarten in de bijlagen 5a tot en met 5d.
2. Op de gronden gelegen binnen deze gebieden zijn geen obstakels toegestaan hoger dan de op de kaarten in de bijlagen 5a tot en met 5d aangegeven waarden.
3. Het tweede lid geldt niet indien:
a. het obstakel is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor een bouw- of aanlegactiviteit, of
b. voor het obstakel vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een omgevingsvergunning voor een bouw- of aanlegactiviteit is verleend.

Artikel 11 Beperkingengebieden in verband met goede werking van de apparatuur voor luchtverkeersdienstverlening

1. De contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding zijn aangegeven op de kaarten in de bijlagen 6a tot en met 6g.
2. Op de gronden gelegen binnen deze gebieden is geen obstakel toegestaan hoger dan de op de kaarten in de bijlagen 6a tot en met 6g aangegeven waarden.
3. Het tweede lid geldt niet indien:
a. het obstakel is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor een bouw- of aanlegactiviteit, of
b. voor het obstakel vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een omgevingsvergunning voor een bouw- of aanlegactiviteit is verleend.

Artikel 12 Beperkingengebied vogelaantrekkende bestemmingen en grondgebruik

1. Het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende bestemmingen en grondgebruik is aangegeven op de kaart in bijlage 7.
2. Op de gronden gelegen binnen dit gebied is een bestemming of een grondgebruik binnen de volgende categorieën niet toegestaan:
a. industrie in de voedingsopslag met extramurale opslag of overslag;
b. viskwekerij met extramurale opslag;
c. opslag of verwerking van afvalstoffen met extramurale opslag of verwerking;
d. natuurgebied of vogelgebied;
e. moerasgebied of oppervlaktewater of een combinatie daarvan groter dan 3 hectare dan wel waarvan het totaal van de opgesplitste delen groter is dan 3 hectare.
3. Het tweede lid geldt niet voor zover de bestemming of het grondgebruik rechtmatig was op de dag vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 13 Laserstraalvrije gebied

1. Het laserstraalvrije gebied is aangegeven op de kaart in bijlage 8.
2. Op de gronden gelegen binnen dit gebied is een bestemming voor of een gebruik door een laserstaal die de vliegveiligheid kan verstoren niet toegestaan.
3. Het tweede lid geldt niet voor zover de bestemming of het gebruik rechtmatig was op de dag vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 14 Gebied met ruimtelijke beperkingen in verband met toekomstig gebruik van de luchthaven

De contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van 48 dB(A) L_{den} zijn aangegeven op de kaart in bijlage 3.

HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 15 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 april 2015.

Artikel 16 Citeertitel

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

Dit besluit wordt aangehaald als: Luchthavenbesluit Lelystad.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 12 maart 2015

Willem-Alexander

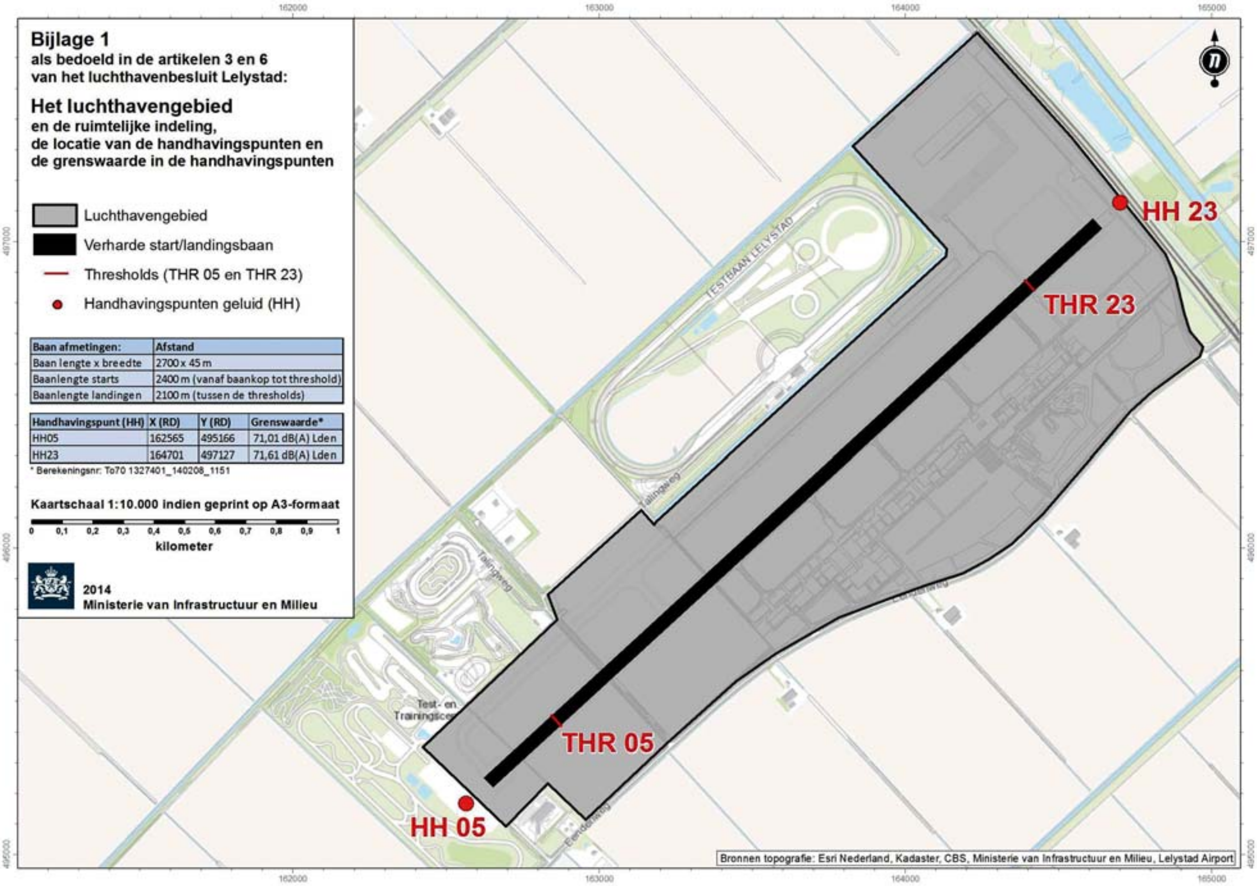
De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Uitgegeven de *eenendertigste* maart 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

BIJLAGEN BIJ HET LUCHTHAVENBESLUIT LELYSTAD

Bijlage 1 als bedoeld in de artikelen 3 en 6

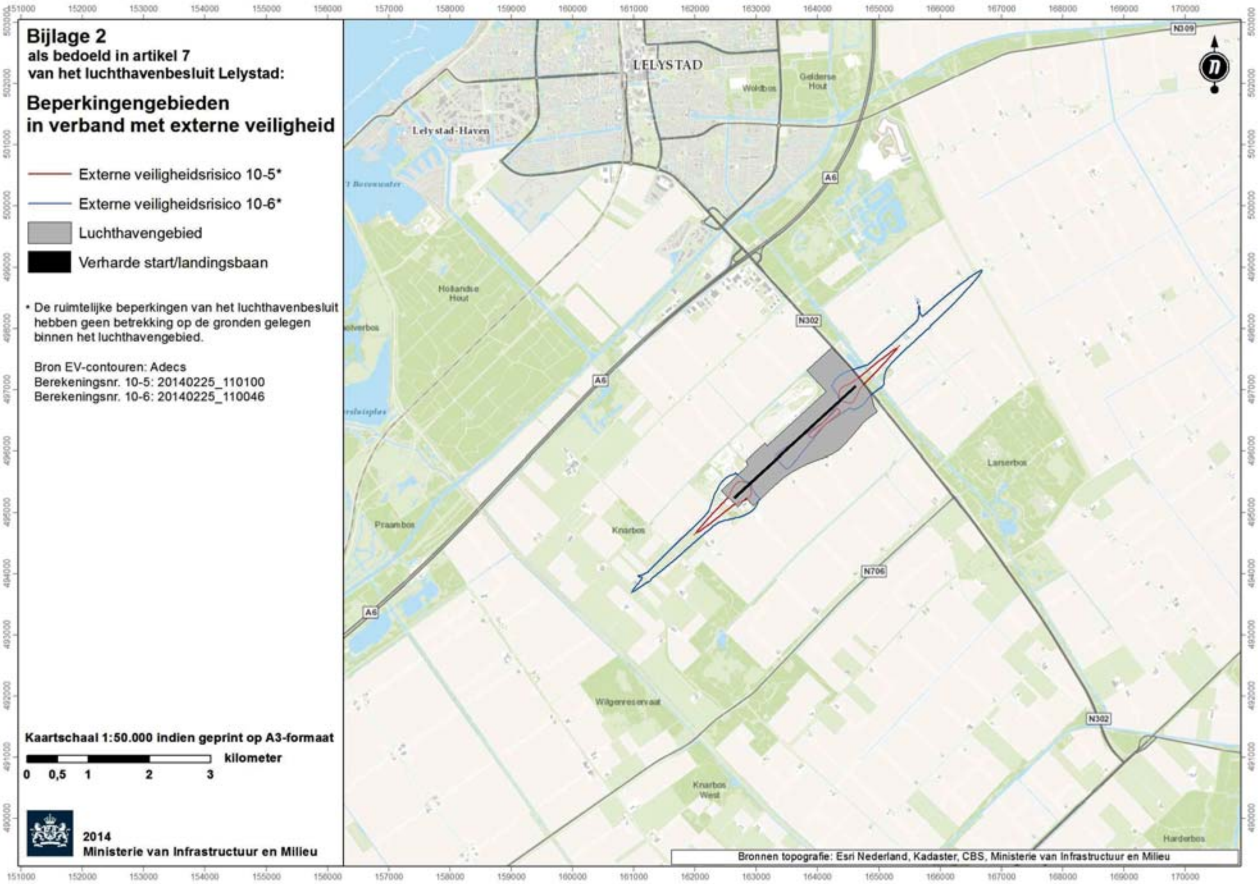


Baan afmetingen:	Afstand
Baan lengte x breedte	2700 x 45 m
Baanlengte starts	2400 m (vanaf baankop tot threshold)
Baanlengte landingen	2100 m (tussen de thresholds)

Handhavingspunt (HH)	X (RD)	Y (RD)	Grenswaarde*
HH05	162565	495166	71,01 dB(A) Lden
HH23	164701	497127	71,61 dB(A) Lden

Kaart (schaal 1:10.000) met de aanduiding van het luchthavengebied en de ruimtelijke indeling, de locatie van de handhavingspunten en de grenswaarde in de handhavingspunten

Bijlage 2 als bedoeld in artikel 7



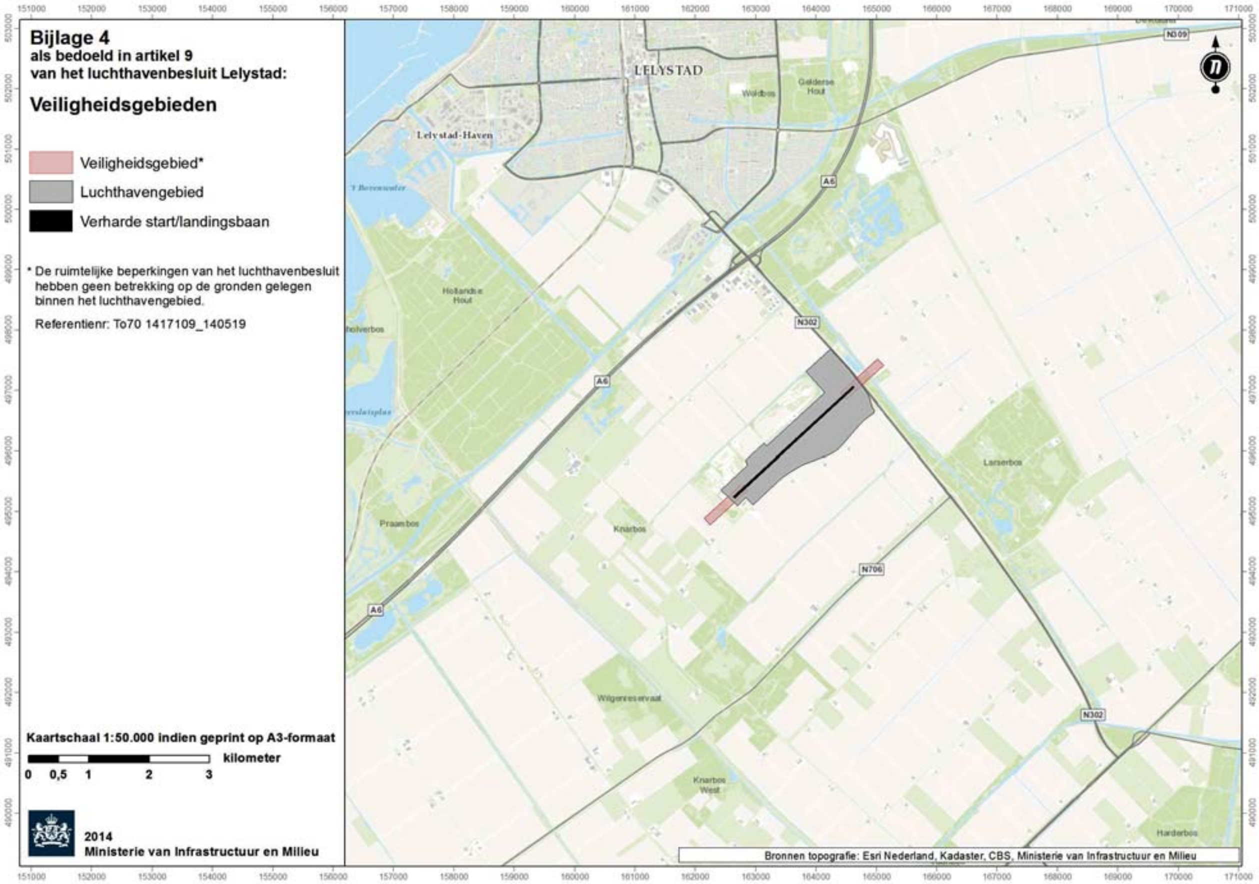
Kaart (1:50.000) met de beperkingengebieden in verband met externe veiligheid

Bijlage 3 als bedoeld in de artikelen 8 en 14



Kaart (1:50.000) met de beperkingengebieden in verband met geluid

Bijlage 4 als bedoeld in artikel 9



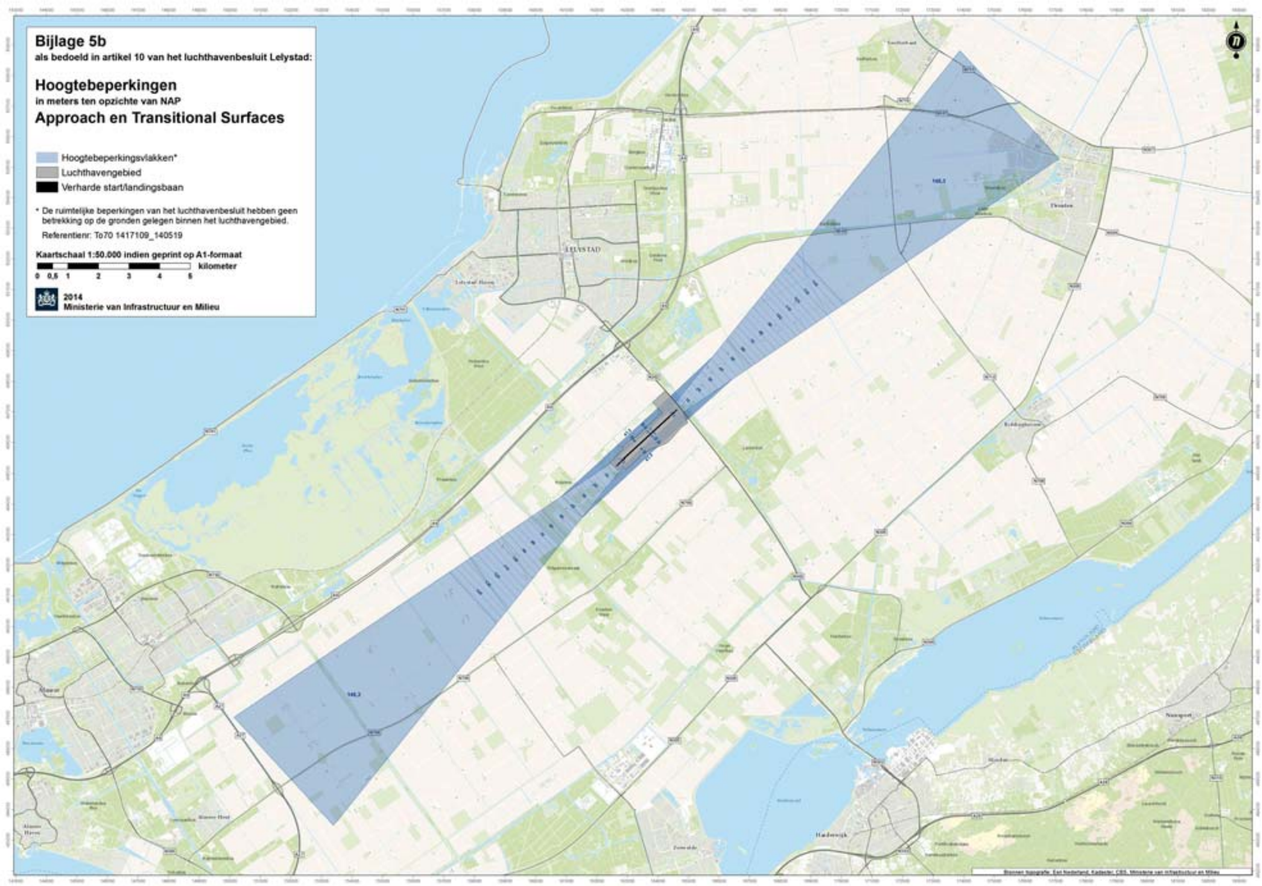
Kaart (1:50.000) met veiligheidsgebieden

Bijlage 5a als bedoeld in artikel 10



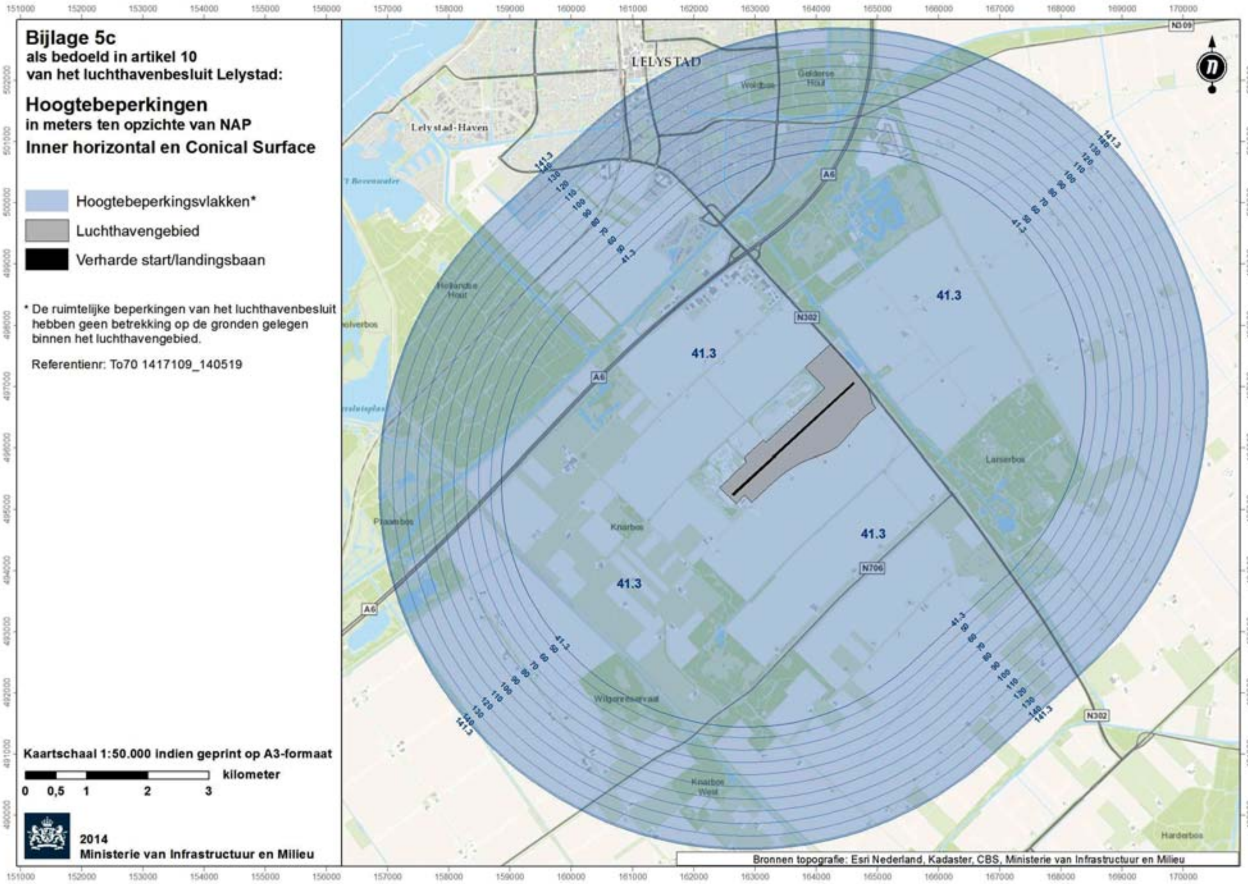
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Take-off climb Surfaces

Bijlage 5b als bedoeld in artikel 10



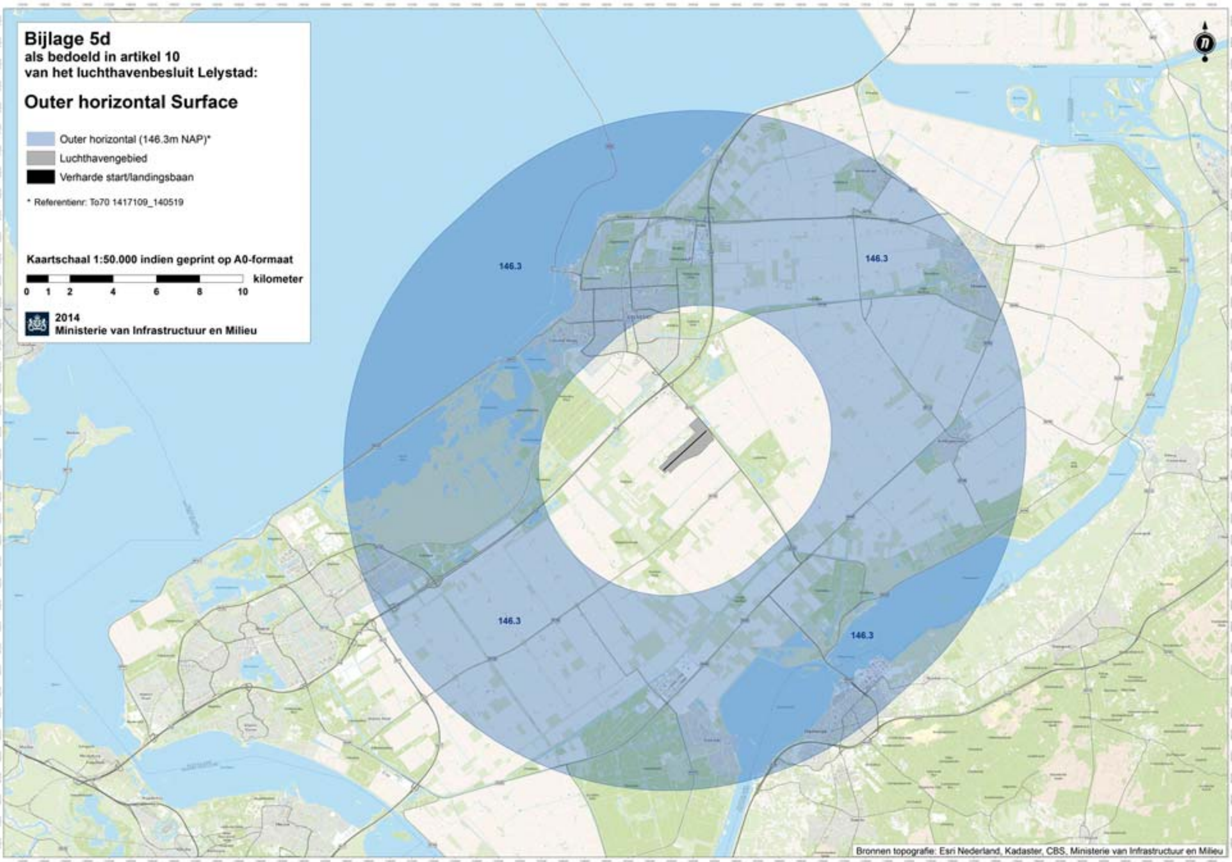
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces

Bijlage 5c als bedoeld in artikel 10



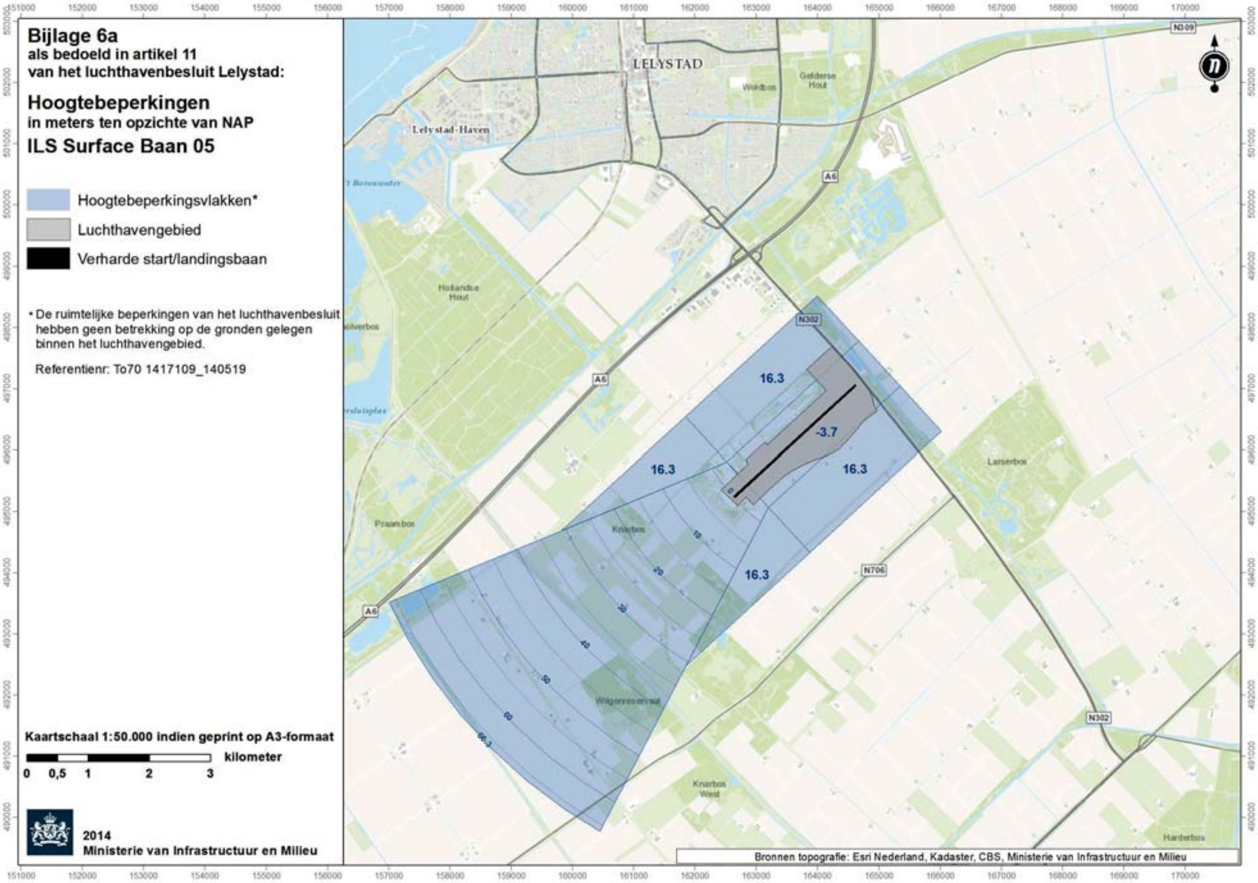
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Inner horizontal en Conical Surface

Bijlage 5d als bedoeld in artikel 10



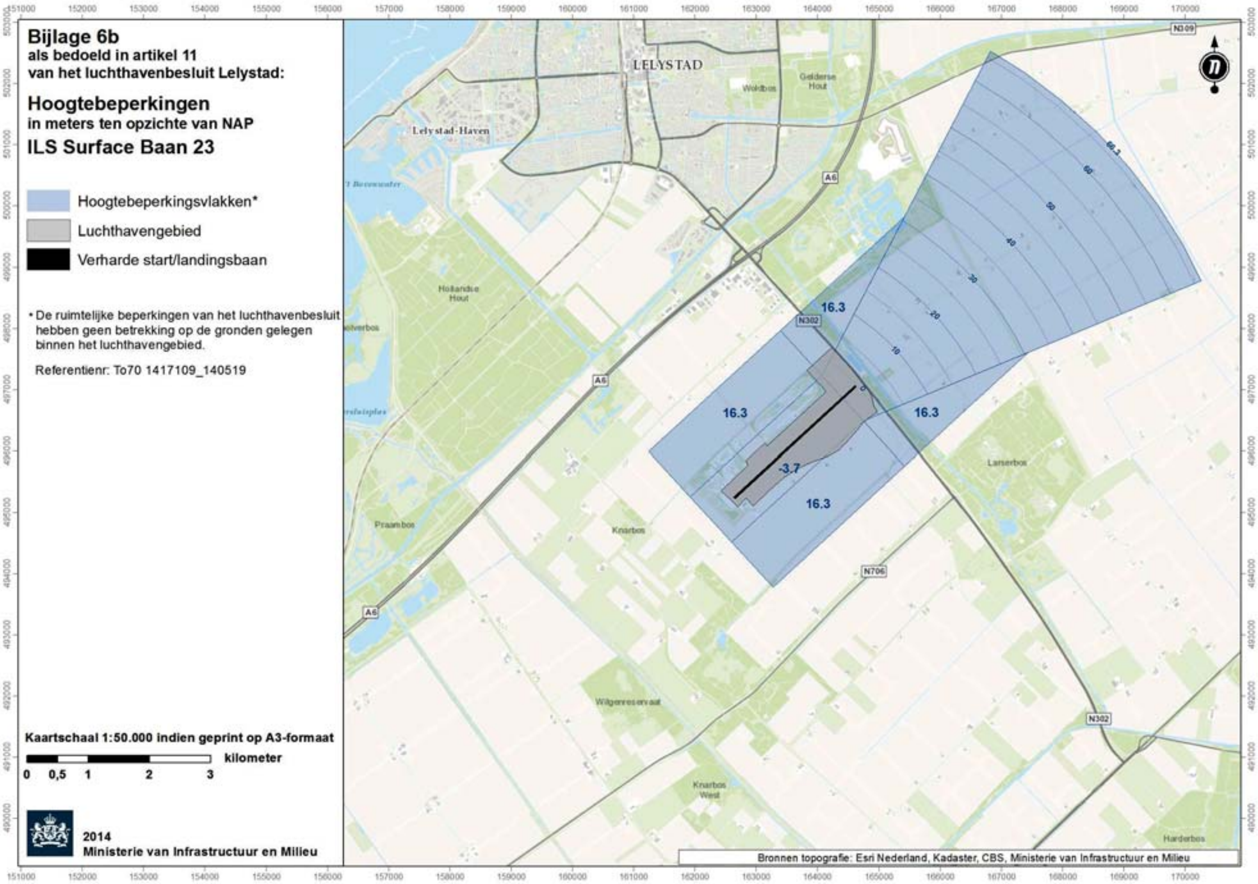
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Outer horizontal Surface

Bijlage 6a als bedoeld in artikel 11



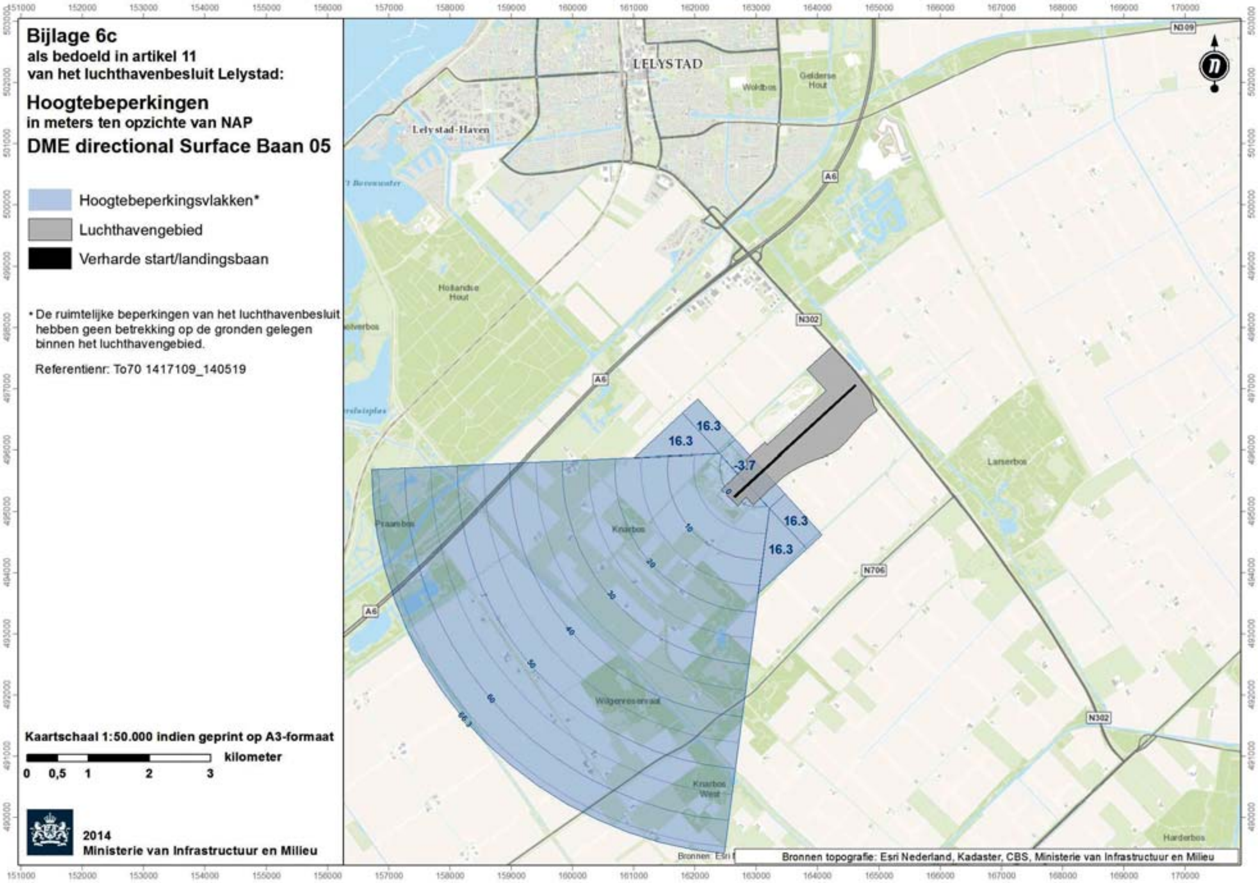
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: ILS Surface baan 05

Bijlage 6b als bedoeld in artikel 11



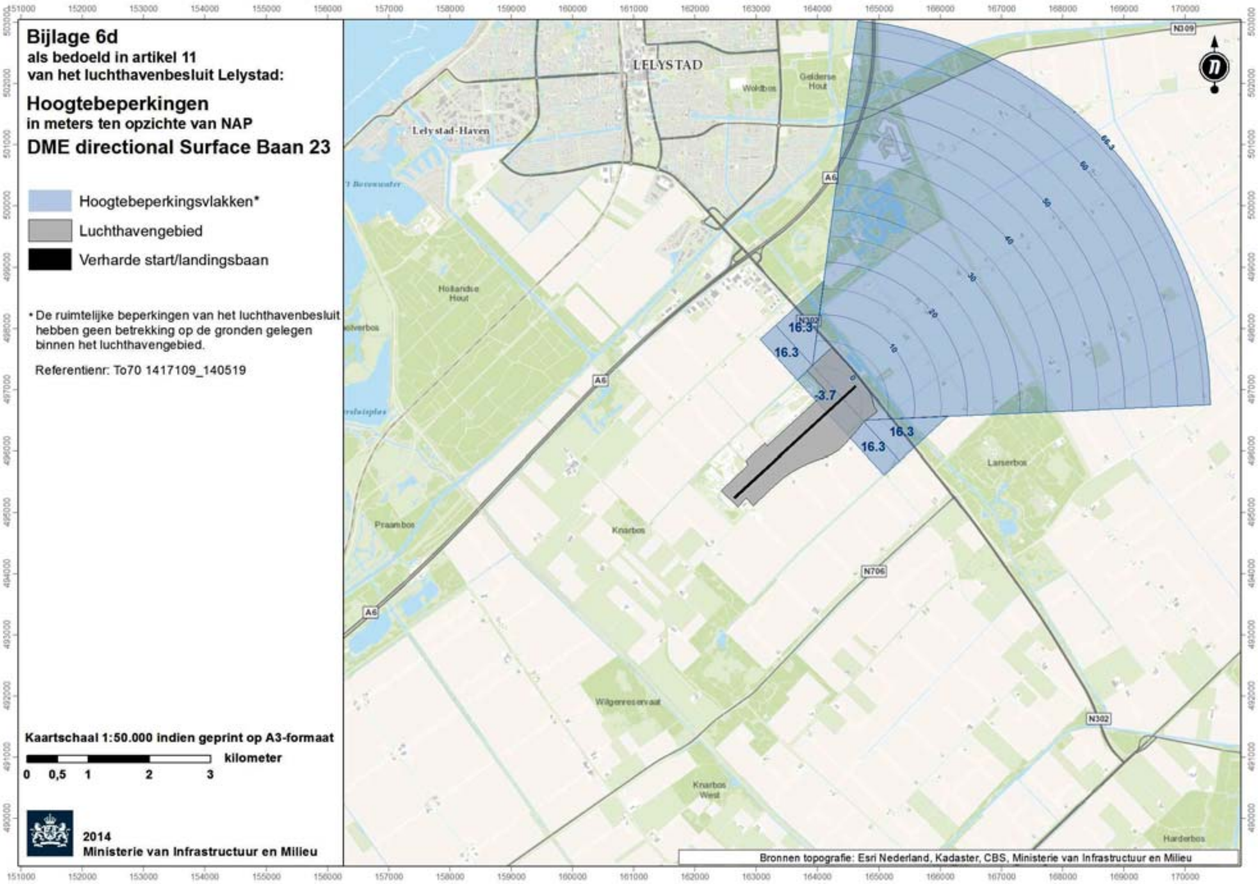
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: ILS Surface baan 23

Bijlage 6c als bedoeld in artikel 11



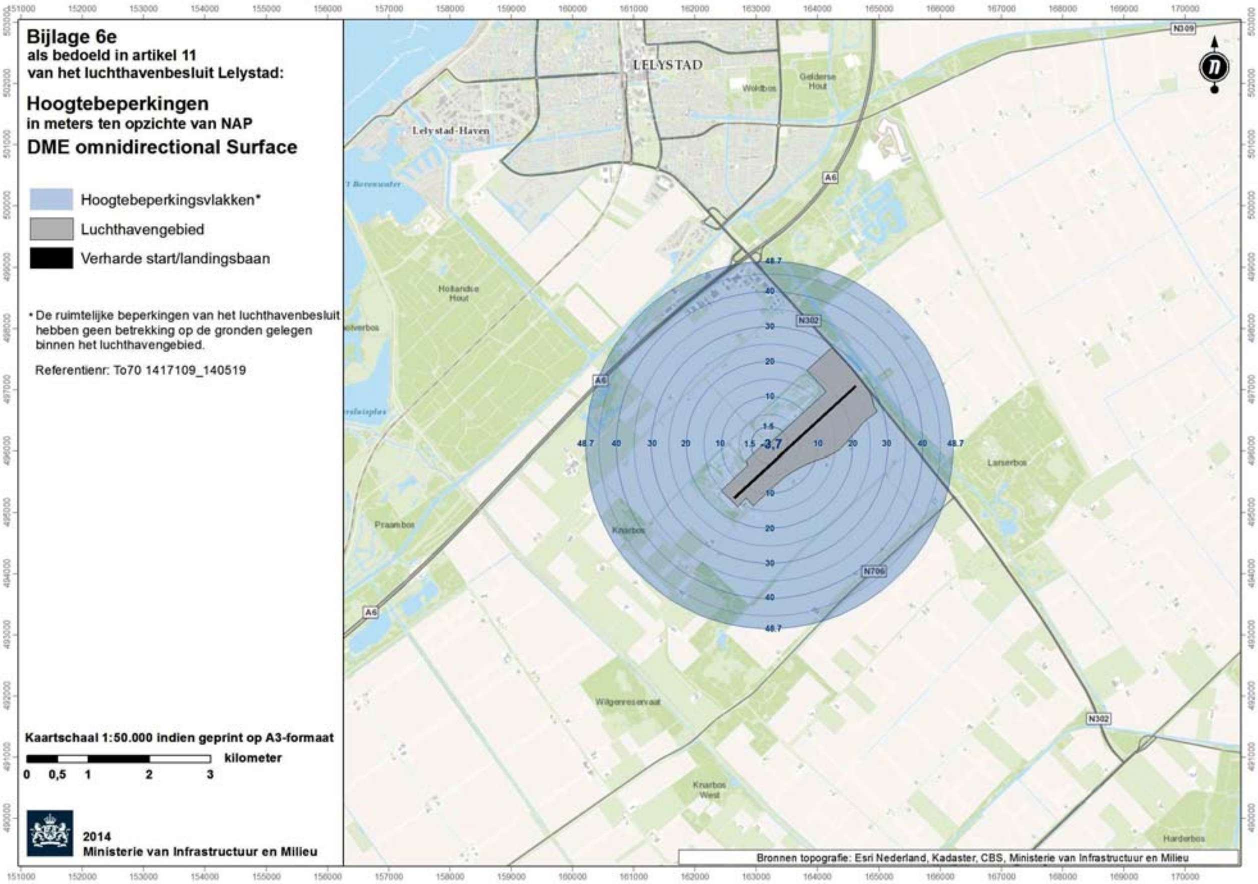
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: DME directional Surface baan 05

Bijlage 6d als bedoeld in artikel 11



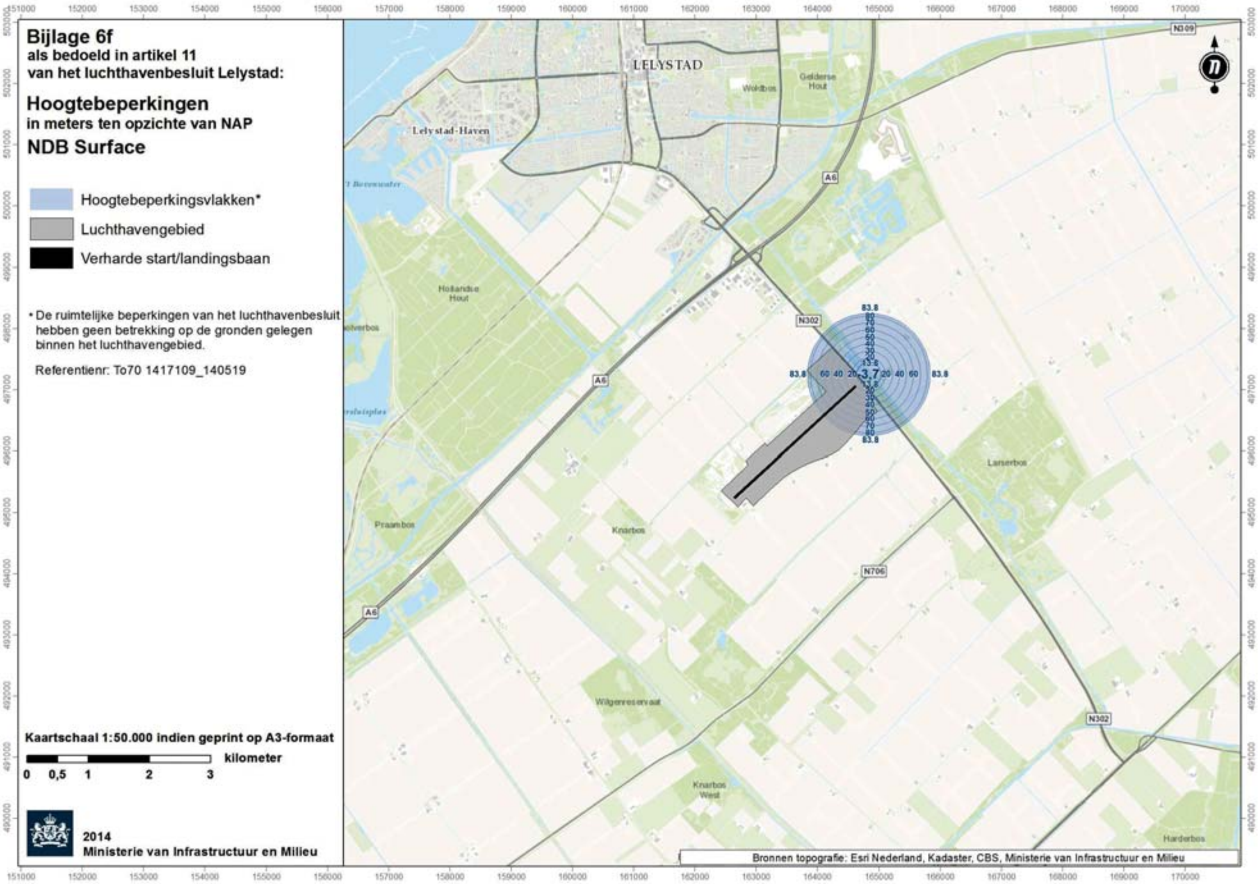
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: DME directional Surface baan 23

Bijlage 6e als bedoeld in artikel 11



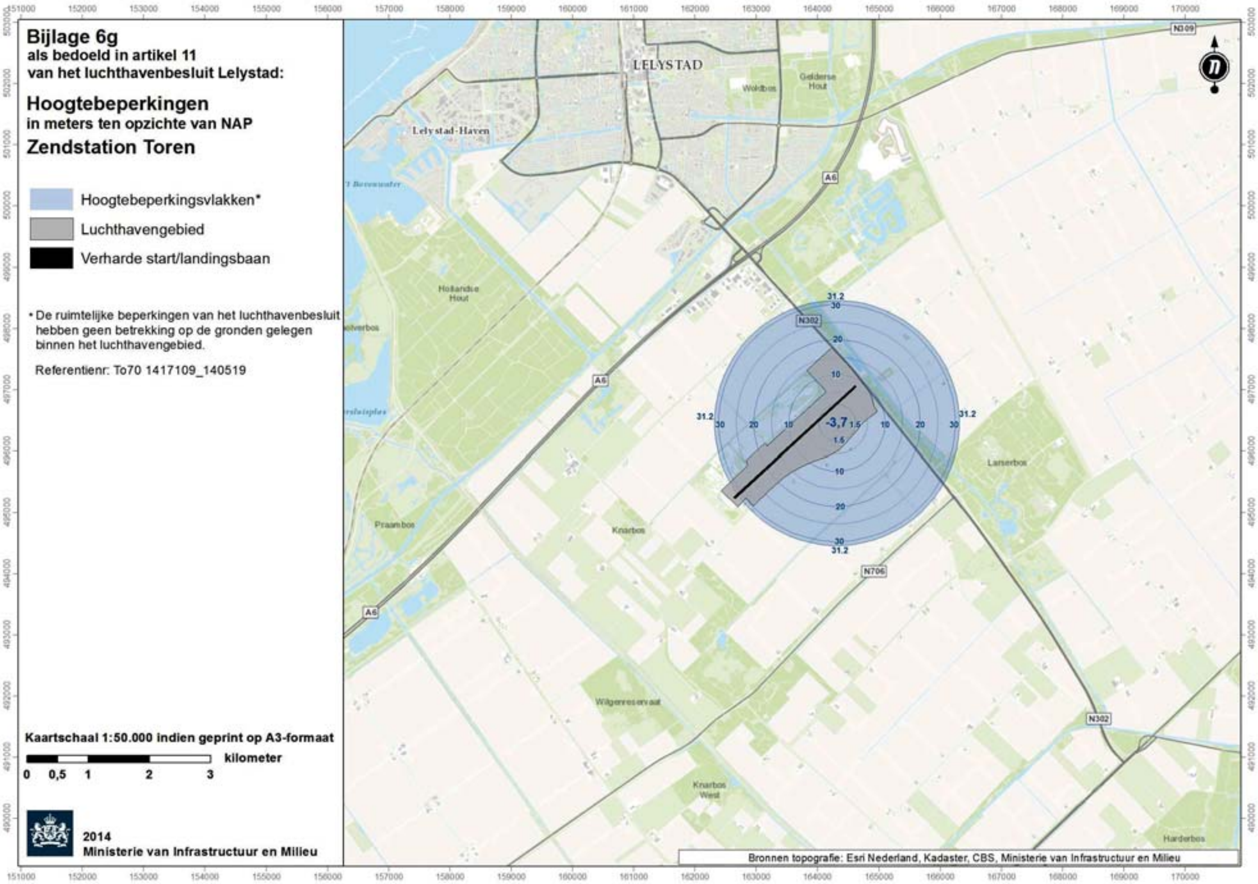
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: DME omnidirectional Surface

Bijlage 6f als bedoeld in artikel 11



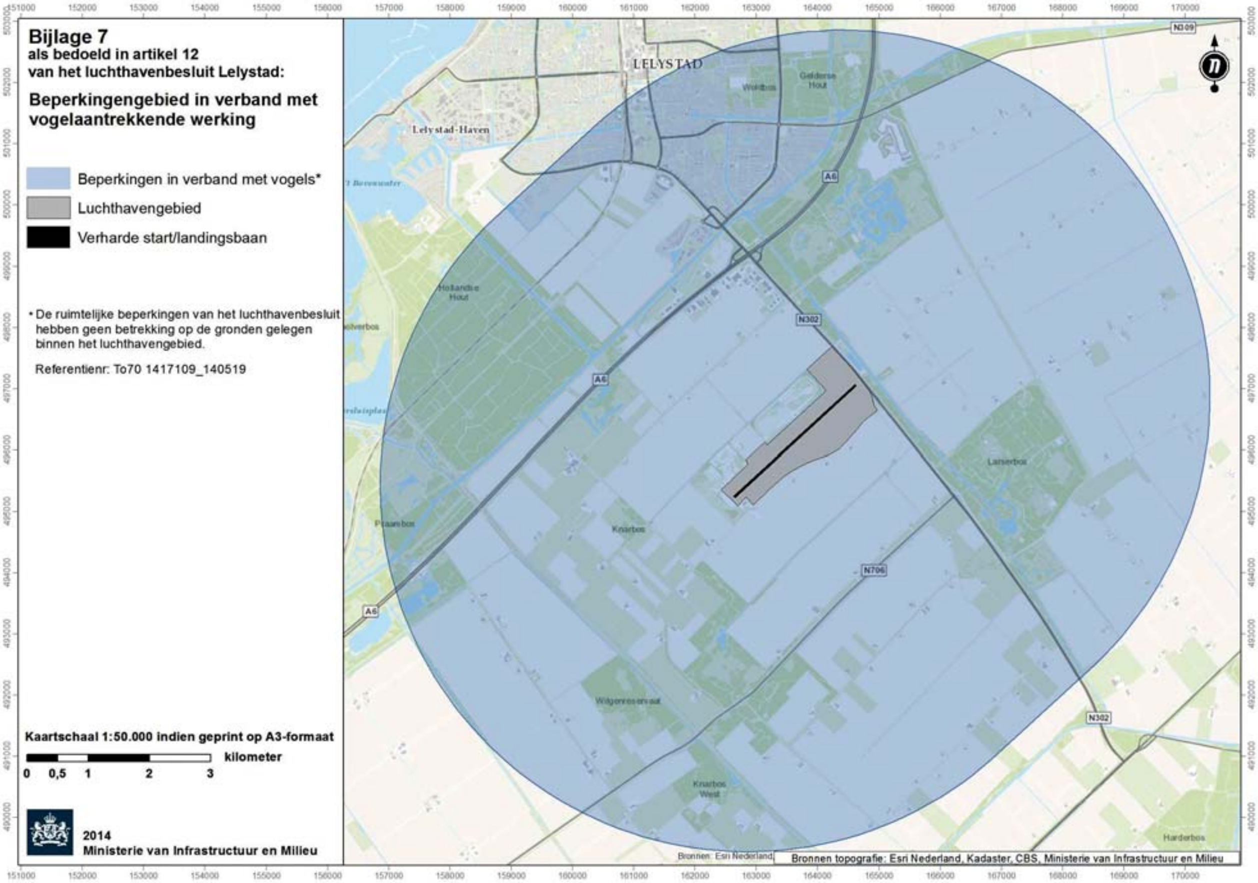
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: NDB Surface

Bijlage 6g als bedoeld in artikel 11



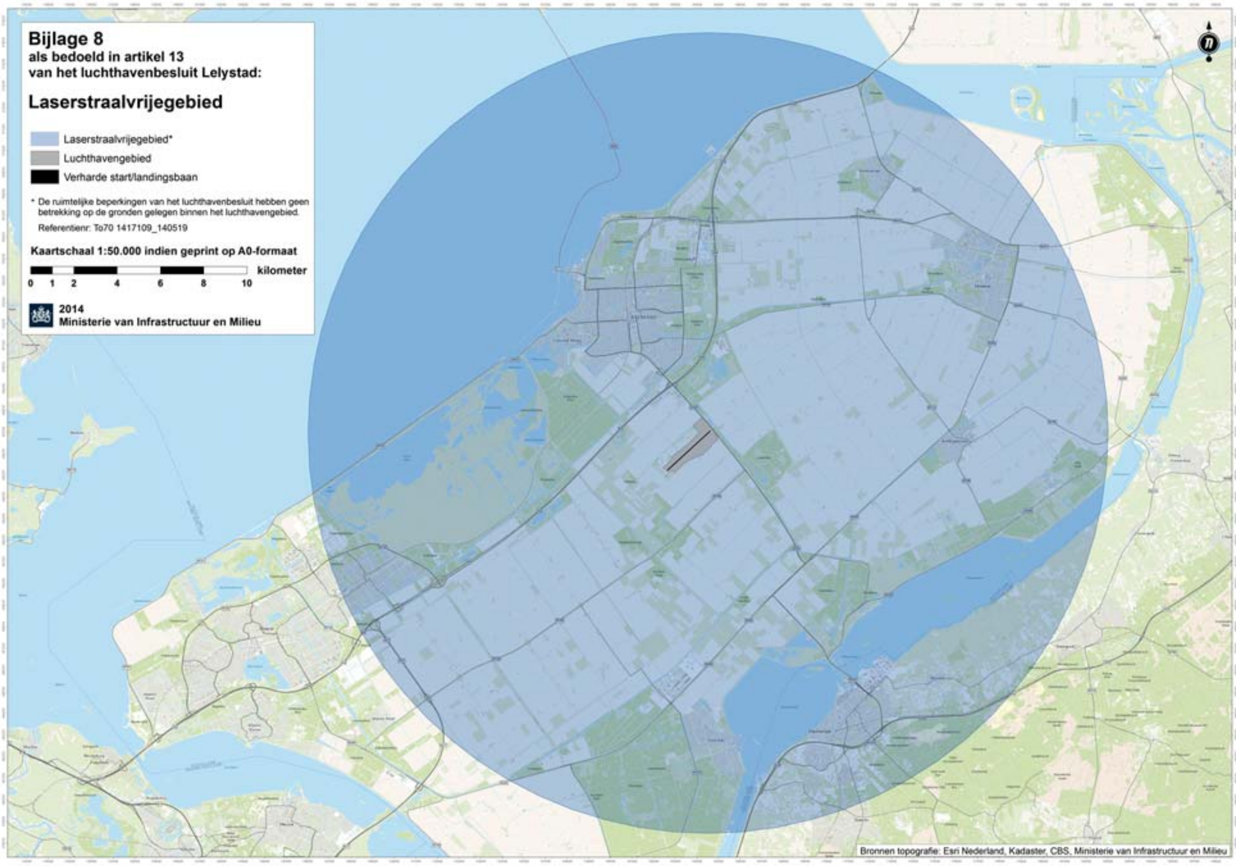
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Zendstation toren

Bijlage 7 als bedoeld in artikel 12



Kaart (1:50.000) met het beperkingengebied in verband met vogelaantrekkende werking

Bijlage 8 als bedoeld in artikel 13



Kaart (1:50.000) met het laserstraalvrije gebied.

NOTA VAN TOELICHTING

1	Inleiding	24
1.1	Aanleiding	24
1.2	Leeswijzer	25
2	Wettelijk kader en procedures	25
2.1	Wettelijk kader	25
2.2	Huidige juridische grondslag voor luchthaven Lelystad	29
2.3	Procedure van totstandkoming	30
3	Beleidskader luchthaven Lelystad	33
3.1	Luchtvaartnota	33
3.2	Kabinetsstandpunt Aldersadvies Lelystad	35
3.3	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	37
3.4	Luchtruimvisie	39
3.5	Rijk-regio programma Amsterdam – Almere – Markermeer	40
3.6	Omgevingsplan Flevoland	41
3.7	Structuurplan Lelystad	42
3.8	Structuurvisie Windenergie op Land	43
4	Economische effecten	43
4.1	Algemeen	43
4.2	Verwachte ontwikkeling luchtverkeer	44
4.3	Bedrijfseconomische haalbaarheid	46
4.4	Macro-economische effecten	47
5	Milieu- en veiligheidseffecten	49
5.1	Uitvoering onderzoeken voor het MER	49
5.2	Geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer	50
5.3	Externe veiligheid	53
5.4	Vliegveiligheid	58
5.5	Luchtkwaliteit	59
5.6	Natuur	60
5.7	Gezondheidseffecten	62
5.8	Voedselkwaliteit	63
6	Parallelle trajecten en procedures	64
6.1	Aan- en uitvliegroutes	64
6.2	Luchtverkeersdienstverlening	69
6.3	Veiligheidscertificaat	70
6.4	Vergunningen en ontheffingen	71
7	Overwegingen	71
7.1	Algemeen	71
7.2	Afweging van economische belangen	71
7.3	Afweging van milieu- en veiligheidsbelangen	74
7.4	Afwegingen met betrekking tot natuur	78
7.5	Overige afwegingen	80
8	Verwerking zienswijzen en adviezen	82
8.1	Advies Commissie voor de m.e.r.	82
8.2	Voorhang Eerste en Tweede Kamer	84
8.3	Zienswijzen	85
9	Besluit	86
10	Handhaving, overleg en compensatie	87
10.1	Handhaving door ILT	87
10.2	Handhaving door gemeenten	88
10.3	Verslaglegging	88
10.4	Overleg en klachten	88
10.5	Planschade, nadeelcompensatie en geluidsisolatie	89
11	Regeldruk en administratieve lasten	90
12	Artikelsgewijze toelichting	90

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij brief van 2 april 2014 hebben Schiphol Group en NV Luchthaven Lelystad (hierna: de exploitant) de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu verzocht een luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad voor te dragen. Concreet wordt gevraagd om het volgende gebruik mogelijk te maken:

- Voldoende ruimte voor het op jaarbasis accommoderen van niet mainportgebonden vliegverkeer met narrow-body vliegtuigen van het type Boeing 737 en Airbus 320 (hierna: groot luchtverkeer). Uiteindelijk beoogt de exploitant jaarlijks circa 45.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer af te handelen inclusief vluchten voor onderhoud van de bedoelde vliegtuigen op de luchthaven. De exploitant wil op de luchthaven voorzieningen inrichten voor de afhandeling van met dit verkeersvolume gepaard gaande passagiersstromen en gaat daarbij uit van uiteindelijk 6,7 miljoen af te handelen passagiers.
- Voldoende ruimte voor het op jaarbasis accommoderen van vliegverkeer bestaande uit zakelijke vluchten met kleinere straalvliegtuigen, helikoptervluchten en vluchten met kleine (les-) vliegtuigen en een beperkt aantal vliegtuigbewegingen met deze toestellen voor onderhoud (hierna: general aviation of klein luchtverkeer). De exploitant beoogt daarbij de anno 2014 bestaande omvang van het klein luchtverkeer van ongeveer 110.000 vliegtuigbewegingen uiteindelijk terug te brengen tot circa 42.000 vliegtuigbewegingen.

Ten behoeve van dit gebruik vraagt de exploitant om in het luchthavenbesluit de volgende voorzieningen mogelijk te maken:

- Een startbaan met een operationele lengte van 2.400 meter en een landingsbaan met een operationele lengte van 2.100 meter.
- Een luchthavengebied met ruimte voor de hiervoor genoemde start- en landingsbaan, taxibanen, een nieuw platform, een nieuwe passagiersterminal, parkeerfaciliteiten en andere voor de gebruikers van belang zijnde faciliteiten.
- Openstelling van de luchthaven tussen 6.00 uur en 23.00 uur met een extensieregeling tussen 23.00 uur en 24.00 uur.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft het verzoek van de exploitant en de daarbij geleverde onderbouwing overwogen en na raadpleging van adviseurs, de beoordeling van de ingediende zienswijzen en de voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer een luchthavenbesluit voorbereid conform de daartoe strekkende bepalingen in de Wet luchtvaart.

Het voorliggende besluit betreft een luchthavenbesluit op grond van de Wet luchtvaart voor de luchthaven Lelystad. Met dit besluit kan de exploitant de beoogde ontwikkeling en exploitatie van luchthaven Lelystad realiseren. Dit luchthavenbesluit vervangt de Omzettingsregeling luchthaven Lelystad[1] zoals deze door het bevoegd gezag wordt vastgesteld op grond van het overgangsrecht in de Wet Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (hierna: Wet RBML). De Omzettingsregeling heeft het aanwijzingsbesluit van 23 april 1991 (nr. RLD/VI/L91.004141 (Stcrt. 1991, nr. 83)), gewijzigd bij het besluit van 9 november 2001 (Stcrt. 2001, nr. 229) op grond van de Luchtvaartwet, conform de Wet RBML overgeheveld naar de Wet luchtvaart. Voorts vervangt dit Luchtha-

[1] Bedoelde regeling wordt vastgesteld kort voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit.

venbesluit de voorlopige voorziening getroffen bij uitspraak van de Raad van State van 7 december 2011 (zaak nr. 200909551/1/R1).

1.2 Leeswijzer

Deze nota van toelichting bestaat uit een algemeen deel en een artikelsgewijze toelichting. In het algemene deel staat in hoofdstuk 2 het wettelijk kader beschreven dat voor dit luchthavenbesluit geldt. Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidskaders voor de luchthaven Lelystad en omgeving zoals dat door het Rijk en de regionale en lokale overheden is vastgesteld. De hoofdstukken 4 en 5 beschrijven achtereenvolgens de te verwachten effecten van het luchthavenbesluit op de economie, het milieu en de ruimtelijke kwaliteit. In hoofdstuk 6 worden de relevante parallelle trajecten en procedures geschetst. Onder meer wordt daar ingegaan op de besluitvorming over de aan- en uitvliegroutes en de procedure tot vaststelling daarvan. Hoofdstuk 7 laat zien welke overwegingen tot het besluit hebben geleid. Hoofdstuk 8 gaat in op de inspraakreacties op het ontwerp luchthavenbesluit en de ontvangen adviezen, waaronder dat van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie voor de m.e.r.). In hoofdstuk 9 wordt aangegeven welk besluit het bevoegd gezag heeft genomen. Hoofdstuk 10 geeft aan op welke wijze het besluit wordt gehandhaafd en hoofdstuk 11 geeft een overzicht van de administratieve lasten. Aansluitend is in hoofdstuk 12 een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

2 Wettelijk kader en procedures

2.1 Wettelijk kader

2.1.1 Wet luchtvaart

Het luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad valt onder het regime van de Wet luchtvaart. In artikel 8.1 van de Wet luchtvaart is opgenomen dat de luchthaven Lelystad van nationale betekenis is. Gegeven deze status is de regering het bevoegd gezag voor het vaststellen van het luchthavenbesluit. De voordracht voor het luchthavenbesluit wordt gedaan door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Om een (burger-)luchthaven van nationale betekenis te exploiteren is op grond van artikel 8.1a van de Wet luchtvaart een luchthavenbesluit nodig. Hierin worden grenswaarden en regels voor het gebruik van de luchthaven door het luchtverkeer opgenomen. Deze richten zich tot de sectorpartijen: de exploitant, de luchtverkeersleidingorganisatie(s) en de gezagvoerders die van de luchthaven gebruik maken. Zij bepalen met hun gedragingen of wordt voldaan aan de grenswaarden en gebruiksregels gesteld in het luchthavenbesluit.

Naast de grenswaarden en gebruiksregels bevat het luchthavenbesluit de aanduiding van het luchthavengebied en de bestemmingen die daarin gelden. De regels binnen het luchthavengebied beperken zich tot het aanwijzen van de gronden bestemd voor de start- en landingsbanen. Ook bevat het luchthavenbesluit de beperkingengebieden buiten het luchthavengebied met de daarin geldende ruimtelijke regels in verband met de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer en in verband met de vliegveiligheid. De regels in de beperkingengebieden kennen verschillende regimes. Zo gelden in de beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer regels omtrent de toelaatbaarheid van gebouwen. Er zijn gebieden waar voor bepaalde gebouwen geldt dat ze moeten worden gesloopt en gebieden waar bepaalde nieuwe gebouwen

verboden zijn. In de gebieden in verband met de vliegveiligheid leiden de regels onder andere tot hoogtebeperkingen van bestaande objecten (zoals bomen) en nieuwe gebouwen of bouwwerken (zoals windmolens) en daarnaast tot beperking van vogelaantrekkende bestemmingen.

Met het vastleggen van de gebieden en regels in verband met de vliegveiligheid wordt uitvoering gegeven aan bepalingen die door de Internationale burgerluchtvaart autoriteit in bijlage 14 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart zijn vastgesteld (hierna: ICAO-verdrag).[2] Nederland heeft deze regels geïmplementeerd in de Wet luchtvaart, het Besluit burgerluchthavens, de Regeling burgerluchthavens en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Anders dan de beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer, is de omvang van de gebieden in verband met de vliegveiligheid niet gerelateerd aan de verwachte hoeveelheid luchtvaartuigen, maar aan het type luchtvaart dat van de luchthaven gebruik gaat maken, de openstellingtijden en het feit dat het luchthavenluchtverkeer zal worden gecoördineerd door een luchtverkeersleidingorganisatie.

De bepalingen in het luchthavenbesluit omtrent de ruimtelijke indeling van het luchthavengebied en de beperkingengebieden richten zich niet tot de sectorpartijen, maar tot de betrokken gemeenten. Op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid, en artikel 8.8 van de Wet luchtvaart dienen de gemeenten het luchthavengebied en de beperkingengebieden alsmede de beperkingen, die daarin gelden, binnen een jaar na inwerkingtreding van het luchthavenbesluit in hun bestemmingsplannen op te nemen. Als een bestemmingsplan nog niet in overeenstemming is met het luchthavenbesluit, geldt het besluit op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid, en de artikelen 8.8, tweede lid, en 8.9, eerste lid, van de Wet luchtvaart als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening. Het luchthavenbesluit dient dan bij de verlening van een omgevingsvergunning in acht te worden genomen. Als het besluit de bouw- of aanlegactiviteit niet toestaat, kan de gevraagde omgevingsvergunning niet worden verleend.

Met het opleggen van ruimtelijke regels worden diverse belangen gediend. Naast de vliegveiligheid is dat de bescherming van de omgeving tegen de gevolgen van de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer. Het is mogelijk dat in bijzondere gevallen deze belangen ook worden gediend zonder dat aan het luchthavenbesluit strikt de hand wordt gehouden. Voor die gevallen is in artikel 8.9, derde tot en met vijfde lid, van de Wet luchtvaart de in het ruimtelijke-ordeningsrecht gebruikelijke regeling opgenomen van een afwijkingsmogelijkheid met een verklaring van geen bezwaar. Deze verklaring zal worden afgegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) namens de Minister van Infrastructuur en Milieu. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar voor een ruimtelijke ontwikkeling in een beperkingengebied van de luchthaven zal worden beslist overeenkomstig het Besluit burgerluchthavens (hierna: BBL).

[2] Het op 7 december 1944 tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Trb. 1973, nr. 109.

2.1.2 Besluit burgerluchthavens

Het BBL regelt onder meer welke gebieden en voorschriften in het luchthavenbesluit opgenomen moeten worden en volgens welke bepalingen en waarden deze worden vastgesteld.

Het luchthavenbesluit bevat op grond van artikel 8 van het BBL voor het luchthavenluchtverkeer in ieder geval:

• één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van het einde van de baan, en

• één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van een geluidcontour van 56 dB(A) L_{den}.

Verder bevat het luchthavenbesluit op grond van artikel 9 van het BBL in ieder geval:

• contouren ter aanduiding van het 10^{-5}- en 10^{-6}-plaatsgebonden risico (externe veiligheid);

• een geluidcontour van 48 dB(A) L_{den};

• een geluidcontour van 56 dB(A) L_{den};

• een geluidcontour van 70 dB(A) L_{den};

• contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden;

• een gebied met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid;

• indien op de luchthaven of binnen een gebied van 6 kilometer rondom het luchthavengebied apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding aanwezig is: contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van deze apparatuur;

• indien op de luchthaven een instrumentbaan categorie I, II, of III aanwezig is: een gebied van 6 kilometer rondom het luchthavengebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende bestemmingen en grondgebruik;

• indien de luchthaven ook buiten de daglichtperiode is geopend: een laserstraalvrij gebied.

Binnen deze contouren en gebieden gelden ruimtelijke beperkingen die in de artikelen 10 tot en met 17 van het BBL zijn beschreven.

Bij het vaststellen van de ruimtelijke beperkingengebieden en de regels die daarin gelden, is in dit besluit overeenkomstig artikel 8.70, vierde lid, van de Wet luchtvaart het BBL in acht genomen.

2.1.3 Regeling burgerluchthavens

De Regeling burgerluchthavens bevat rekenvoorschriften om de omvang te bepalen van de gebieden waar ruimtelijke beperkingen gelden als gevolg van externe veiligheid, geluid en vliegveiligheid. Ook bevat de regeling het rekenvoorschrift voor het bepalen van de grenswaarden in handhavingspunten en bepalingen, die relevant zijn voor de handhaving van het luchthavenbesluit.

De L_{den}-geluidbelasting, die conform dit rekenvoorschrift wordt berekend, heeft betrekking op al het startende en landende luchthavenluchtverkeer op een luchthaven met uitzondering van de geluidbelasting als gevolg van taxiën en proefdraaien direct voor de start. Voor het berekenen hiervan zijn namelijk geen afdoende gefundeerde en gevalideerde modellen voorhanden. Het proefdraaien direct voor de start is een stationaire activiteit die niet in de berekeningen kan worden meegenomen omdat deze uitgaan van vliegtuigen in beweging. Voorts heeft onderzoek

naar taxiën op de luchthaven Schiphol uitgewezen dat het taxiën in de geluidbelasting een uiterst marginale rol speelt: op zeer korte afstand van het rijbaanstelsel is sprake van een zeer beperkte toename van de geluidbelasting; verder weg is de bijdrage van het taxiën aan de geluidbelasting verwaarloosbaar.

2.1.4 Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen

De Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen stelt eisen aan de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het veilig gebruik van luchthavens en andere terreinen met het oog op de orde en de veiligheid op die luchthavens en terreinen. De regeling is ook van belang in verband met het afgeven van een veiligheidscertificaat voor de luchthaven.

2.1.5 Wet milieubeheer: MER-plicht

In artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage is geregeld dat de activiteiten die behoren tot een categorie van onderdeel C van de bijlage, als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer worden aangewezen. Dit betekent dat voor deze activiteiten een verplichting geldt tot het opstellen van een milieueffect rapport (hierna: MER). De in de bijlage in onderdeel C onder categorie 6.1 bedoelde activiteit heeft betrekking op de aanleg, de inrichting of het gebruik van een luchthaven als bedoeld in de Wet luchtvaart. Daarbij gaat het om gevallen waarin een luchthaven de beschikking krijgt over een start- of landingsbaan met een lengte van 2.100 meter of meer.

Bij de luchthaven Lelystad gaat het om een substantiële wijziging in het gebruik van de luchthaven, waarbij de luchthaven de beschikking krijgt over een start- en landingsbaan van meer dan 2.100 meter lengte. Voor deze luchthaven zijn nog geen beperkingengebieden en grenswaarden overeenkomstig de (nieuwe) Wet luchtvaart bepaald. De huidige gebruiksvoorwaarden zijn vastgesteld op basis van de (oude) Luchtvaartwet.

Het vorenstaande betekent dat voor de voorgenomen activiteit op luchthaven Lelystad een verplichting bestaat tot het opstellen van een MER. Voor het MER is de exploitant de initiatiefnemer. De Minister van Infrastructuur en Milieu is het bevoegd gezag.

2.1.6 Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet

De Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet zijn wetten die zijn gericht op het behoud van biodiversiteit en van aanwezige flora en fauna in Nederland. Activiteiten die mogelijk schade opleveren voor de natuur en de flora en fauna behoeven vergunningen, waarbij negatieve effecten eventueel moeten worden gemitigeerd.

Voor zover de effecten van de voorgenomen activiteit, in dit geval de uitbreiding van luchthaven Lelystad, kunnen leiden tot gevolgen voor natuurgebieden en voor kwetsbare soorten flora en fauna, zijn de genoemde wetten van toepassing. Eventueel benodigde vergunningen op basis van deze wetten zullen door de exploitant aangevraagd moeten worden.

2.1.7 Crisis- en herstelwet

Op het luchthavenbesluit is de Crisis- en herstelwet van toepassing. Het vastleggen van de gebruiksmogelijkheden van luchthaven Lelystad is één van de in bijlage II van deze wet genoemde projecten. Voor aangewezen projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen, vervallen twee

verplichtingen uit de «reguliere» procedure voor het opstellen van een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.), namelijk de eis om de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven te beschrijven en te onderzoeken in het MER (waaronder het Meest Milieuvriendelijk Alternatief) en de verplichte advisering door de Commissie voor de m.e.r. over het MER.

Ten behoeve van het luchthavenbesluit zijn – overeenkomstig de vervallen verplichting – in het MER geen alternatieven voor de voorgenomen activiteit onderzocht. Wel zijn alternatieven onderzocht voor de aan- en uitvliegroutes van en naar de luchthaven, omdat deze nog niet vast stonden en zeer bepalend zijn voor de ruimtelijke weerslag van de milieueffecten. Ook is onderzocht wat de milieueffecten zijn van de eerste fase (ontwikkeling tot 25.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer) en van de daaropvolgende tweede fase (ontwikkeling tot 45.000 vliegtuigbewegingen met groot luchtverkeer).

Voorts is afgeweken van de vervallen verplichte advisering door de Commissie voor de m.e.r.. Vanwege de (verwachte) omvang van de milieueffecten en de (verwachte) maatschappelijke discussie daaromtrent heeft het bevoegd gezag gemeend om toch de Commissie voor de m.e.r. te vragen advies uit te brengen over de mate waarin het MER voldoende informatie bevat voor een zorgvuldige belangenafweging.

2.1.8 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart, dat de grondslag vormt voor het Luchthavenbesluit Lelystad, is opgenomen in artikel 1 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat tegen het luchthavenbesluit geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Wel blijft het mogelijk een procedure te voeren bij de civiele rechter.

2.2 Huidige juridische grondslag voor luchthaven Lelystad

Het huidige gebruik van de luchthaven is gebaseerd op de voorlopige voorziening getroffen bij uitspraak van de Raad van State d.d. 7 december 2011 (zaak nr. 200909551/1/R1). Deze houdt in dat de luchthaven in werking mag zijn als ware het aanwijzingsbesluit van 2001 van kracht.[3]

Het aanwijzingsbesluit van 2001 betreft een wijziging van het oorspronkelijke aanwijzingsbesluit van 1991.[4] Op hoofdlijnen zorgde dit besluit ervoor dat aan de bestaande BKL-zone een Ke-zone werd toegevoegd. Daardoor werd het voor de luchthaven mogelijk om naast kleine luchtvaart (BKL-verkeer) ook grote luchtvaart (Ke-verkeer) te bedienen. De Raad van State heeft evenwel eerder bij uitspraak van 10 oktober 2007 (zaak nr. 200606568/1) dit wijzigingsbesluit herroepen, maar het bij wijze van voorlopige voorziening toch van toepassing verklaard totdat een nieuw aanwijzingsbesluit genomen zou zijn. Dit nieuwe aanwijzingsbesluit is op 16 oktober 2009 tot stand gekomen, maar opnieuw aangevochten.[5] In zijn uitspraak van 7 december 2011 heeft de Raad van State dit laatste besluit vernietigd en opnieuw bij wijze van voorlopige voorziening het (herroepen) aanwijzingsbesluit van 9 november 2001 van toepassing verklaard.

[3] Wijziging besluit aanwijzing luchtvaartterrein Lelystad, Stcrt. 2001, nr. 229.
[4] Aanwijzing luchtvaartterrein Lelystad, Stcrt. 1991, nr. 83, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 9 december 1999, Stcrt. 2000, 4.
[5] Aanwijzing ex artikel 18 Luchtvaartwet van het luchtvaartterrein Lelystad, Stcrt. 2009, nr. 16600

Het vorenstaande betekent dat het wijzigingsbesluit van 2001 conform de voorlopige voorziening het huidige gebruik mogelijk maakt.

2.3 Procedure van totstandkoming

Voor de totstandkoming van het luchthavenbesluit zijn door de exploitant en het bevoegd gezag drie fasen doorlopen:
1. Het voornemen
2. Inhoudelijke analyses
3. Besluitvorming

2.3.1 Fase 1: voornemen en reikwijdte en detailniveau

De exploitant heeft bij brief van 29 juli 2013 bij het bevoegd gezag het voornemen tot het aanvragen van een luchthavenbesluit kenbaar gemaakt. Daarmee heeft zij voldaan aan artikel 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer en aldus formeel een m.e.r. gestart, die – als onderdeel van de procedure voor het vaststellen van het luchthavenbesluit – conform de Wet milieubeheer moet worden doorlopen. Tevens heeft zij verklaard dat de NV Luchthaven Lelystad als initiatiefnemer van de m.e.r. zal optreden.

Bij het voornemen is de door de initiatiefnemer opgestelde «Notitie Reikwijdte en Detailniveau m.e.r.-procedure Luchthavenbesluit Lelystad Airport» gevoegd.[6] Deze notitie bevat een beschrijving van de referentiesituatie, de voorgenomen activiteit, de milieu-aspecten die worden onderzocht en de wijze waarop dit onderzoek zal plaatsvinden.

De procedure vereist dat het bevoegd gezag het voornemen van de exploitant bekend maakt en eenieder in de gelegenheid stelt om zienswijzen kenbaar te maken omtrent dit voornemen. Ook is het bevoegd gezag gehouden om aan bij wet aangewezen adviseurs, i.c. de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Economische Zaken en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, advies te vragen. Verder heeft het bevoegd gezag advies gevraagd aan de Commissie voor de m.e.r..

Bij openbare kennisgeving van 6 augustus 2013 in de Staatscourant (Stcrt. 2013, nr. 22270) en in een aantal regionale en lokale bladen heeft het bevoegd gezag het voornemen en de Notitie Reikwijdte en Detailniveau bekend gemaakt en heeft een ieder uitgenodigd tot en met 16 september 2013 te reageren op het voornemen en een zienswijze in te dienen. Om zienswijzen zo goed mogelijk in het besluitvormingsproces voor het luchthavenbesluit luchthaven Lelystad mee te kunnen nemen, is een ieder uitgenodigd te reageren op de volgende vragen:
- Welke aandachtspunten heeft u met betrekking tot de in het voornemen genoemde aspecten?
- Welke aspecten mogen volgens u niet ontbreken in het milieuonderzoek?
- Welke aandachtspunten wilt u meegeven voor het verdere proces?

In totaal zijn 318 zienswijzen binnengekomen binnen de gestelde termijn van 6 augustus tot en met 16 september 2013. Sommige participanten hebben zienswijzen ingediend mede namens andere partijen. Twee zienswijzen betroffen een pro forma indiening; de indieners hebben tot 1 oktober 2013 de gelegenheid gekregen om hun zienswijzen aan te vullen. Het merendeel van de zienswijzen is afkomstig van participanten

[6] Schiphol Group/NV Luchthaven Lelystad, Notitie Reikwijdte en Detailniveau m.e.r.-procedure Luchthavenbesluit Lelystad Airport, Schiphol/Lelystad juli 2013. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

gevestigd in Flevoland. Daarnaast zijn veel zienswijzen ingediend door participanten woonachtig op het «oude land».[7]

Het bevoegd gezag heeft de Commissie voor de m.e.r. bij brief van 31 juli 2013 verzocht om een oordeel te geven over de voorgenomen aanpak van onderzoek naar milieu-effecten zoals omschreven in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Alhoewel een advies van de Commissie voor de m.e.r. procedureel niet vereist is, achtte het bevoegd gezag een toets door deze Commissie uit hoofde van zorgvuldigheid in de besluitvorming gewenst. Op 17 oktober 2013 heeft de Commissie voor de m.e.r. haar advies uitgebracht.[8]

De Commissie voor de m.e.r. onderschrijft op hoofdlijnen de aanpak zoals die in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau is omschreven. Wel geeft de Commissie op alle thema's die in een MER aan de orde behoren te komen, suggesties en aanbevelingen, waaronder vele op praktisch en onderzoekstechnisch niveau.

Het bevoegd gezag heeft bij brief van 31 juli 2013 de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Economische Zaken gevraagd om advies uit te brengen op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Bij brief van 5 september 2013 heeft de Dienst Landelijk Gebied laten weten dat zij van mening is dat alle relevante milieu-aspecten in de Notitie zijn genoemd en aldus daarop geen aanvullingen of opmerkingen heeft.

Het bevoegd gezag heeft bij brief van 31 juli 2013 de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gevraagd om advies uit te brengen op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Bij brief van 6 november 2013 heeft de Rijksdienst medegedeeld geen aanleiding te zien om advies uit te brengen, omdat er geen bekende cultuurhistorische waarden van nationaal belang binnen het plangebied in het geding zijn.

In de Nota van Antwoord analyseert het bevoegd gezag de 318 ingediende zienswijzen en beschouwt zij op hoofdlijnen de adviezen en aanbevelingen van de Commissie voor de m.e.r.. Daarbij reageert het bevoegd gezag op de zienswijzen, adviezen en aanbevelingen en destilleert daaruit de aandachtspunten voor de aanpak en uitvoering van de onderzoeken ten behoeve van het MER. De Nota van Antwoord is op 20 december 2013 openbaar gemaakt en aan alle indieners van zienswijzen ter hand gesteld.[9]

Op basis van de Nota van Antwoord heeft het bevoegd gezag bij brief van 20 december 2013 advies uitgebracht aan de initiatiefnemer van de m.e.r.. In dit advies benoemt het bevoegd gezag wat in aanvulling op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau moet worden meegenomen in de onderzoekingen ten behoeve van het MER voor het Luchthavenbesluit luchthaven Lelystad.

---

7 Het begrip «oude land» wordt gebezigd in het Aldersadvies Lelystad. Bedoeld worden de gebieden grenzend aan de provincie Flevoland in de provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht.

8 Commissie voor de milieueffectrapportage, Luchthavenbesluit Lelystad Airport, Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport, rapportnr. 2792-78, Utrecht 17 oktober 2013. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

9 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Nota van Antwoord op zienswijzen en adviezen Lelystad Airport, Den Haag 20 december 2013. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

2.3.2 Fase 2: inhoudelijke analyses voor aanvraag luchthavenbesluit

In deze fase is door de exploitant gewerkt aan de inhoudelijke onderbouwing van de aanvraag voor het luchthavenbesluit. Concreet is gewerkt aan een economische onderbouwing en een MER.

Voor de economische onderbouwing van de aanvraag voor het luchthavenbesluit hebben Schiphol Group en de NV Luchthaven Lelystad een Ondernemingsplan opgesteld.[10] Hierin is een inschatting gemaakt van de verkeersprognoses voor de luchthaven, de bedrijfseconomische haalbaarheid (businesscase) en de werkgelegenheidseffecten ervan. Het Ondernemingsplan is gevoegd bij de aanvraag van het luchthavenbesluit. Hoofdstuk 4 vat de economische onderbouwing samen.

De initiatiefnemer heeft het MER opgesteld conform de aanpak zoals omschreven in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau met inachtneming van het advies van het bevoegd gezag d.d. 20 december 2013 (en de bij dit advies gevoegde Nota van Antwoord).[11] In het bijzonder zijn in het MER de effecten van verschillende routesets voor aan- en uitvliegroutes van en naar de luchthaven onderzocht. Een en ander heeft geresulteerd in het MER zoals die gevoegd is bij de aanvraag van het luchthavenbesluit. Hoofdstuk 5 vat de hoofdlijnen van het MER samen.

2.3.3 Fase 3: besluitvorming

Op grond van de aanvraag van de exploitant en de daarbij gevoegde informatie heeft het bevoegd gezag een ontwerp luchthavenbesluit opgesteld. Daarvoor heeft het bevoegd gezag de aanvraag en de daarbij gevoegde informatie getoetst. Zij heeft zich daarbij laten bijstaan door onafhankelijke onderzoekers.

In de eerste plaats heeft het ministerie, om vast te kunnen stellen of het voornemen (bedrijfs-) economisch haalbaar is, de economische onderbouwing laten toetsen door het bureau Stratagem Strategic Research BV (hierna: Stratagem).[12] Stratagem heeft voor de toets inzicht gekregen in bedrijfsvertrouwelijke informatie. Op grond van de verkregen inzichten acht Stratagem de economische haalbaarheid voldoende onderbouwd. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

In de tweede plaats heeft het ministerie een quick scan maatschappelijke kosten-batenanalyse van de voorgenomen uitbreiding van de luchthaven laten uitvoeren door het bureau Decisio samen met SEO Economisch Onderzoek en To70 (hierna tezamen: Decisio).[13] Het betreft een update van de analyse die door Decisio in 2008 is uitgevoerd. De uitkomst van de analyse is dat het saldo van maatschappelijke kosten en baten positief is. Op verzoek van de planbureaus is de gevoeligheid van deze uitkomst nog getoetst aan meer genuanceerde markteffecten zoals die met analyses met een luchtvaarteconomisch model zijn vastgesteld. De uitkomst van deze gevoeligheidsanalyse is dat het saldo lager kan zijn, maar waarschijnlijk wel positief blijft. Op grond van deze inzichten is de

---

[10] Schiphol Group en Lelystad Airport, Ondernemingsplan Lelystad Airport, Schiphol/Lelystad maart 2014. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

[11] ADECS Airinfra en To70, Milieu Effect Rapport Lelystad Airport, 31 maart 2014. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

[12] Stratagem, Second opinion Business Case Lelystad Airport, Eindrapport, Den Haag 12 mei 2014. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

[13] Decisio, SEO Economisch Onderzoek, To70, Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport middellange termijn, bijschaling en actualisatie kengetallen en scenario's, Amsterdam/Den Haag 3 juni 2014. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

maatschappelijke meerwaarde van de uitbreiding voldoende onderbouwd. De inzichten worden in hoofdstuk 4 nader uiteengezet.

In de derde plaats heeft het ministerie het MER inhoudelijk getoetst. Dit heeft geleid tot een verzoek aan de exploitant om het MER op drie belangrijke punten aan te passen:

1. Een gevoeligheidsanalyse in verband met de discrepantie tussen de in het MER gehanteerde zichtjaren voor 25.000 vliegtuigenbewegingen in 2020 en voor 45.000 vliegtuigbewegingen in 2025 enerzijds en de in het Ondernemingsplan geduide zichtjaren voor de genoemde omvang van het vliegverkeer in 2033 respectievelijk 2043.
2. Een aanvullende analyse van optimalisaties in routes voor routeset B+.
3. Een correctie van een rekenfout in de bepaling van de stikstofdepositie.

Dit heeft geleid tot drie addenda bij het MER. Verder zijn in het MER ten opzichte van de versie die op 2 april 2014 bij het bevoegd gezag is ingediend, nog redactionele aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van opmerkingen van leden van de Alderstafel Lelystad en naar aanleiding van een nadere check op woningbouwlocaties in de regio. Het aangepaste MER inclusief de drie genoemde addenda is op 2 juni 2014 aan het bevoegd gezag ter beschikking gesteld. Naar aanleiding van het voorlopige toetsingsadvies en gesprekken met de Commissie voor de m.e.r. die hierover hebben plaatsgevonden, is opdracht gegeven tot een aanvulling van het MER. Het aangevulde MER is vervolgens aan de Commissie voor de m.e.r. aangeboden voor een aanvullend advies. Op 12 november 2014 heeft de Commissie voor de m.e.r. een positief advies uitgebracht. Hoofdstuk 5 gaat nader in op het MER.

Verder heeft het ministerie gebruik gemaakt van documenten die het ministerie heeft ontvangen in het kader van een aantal parallelle trajecten in het werkprogramma van de Alderstafel Lelystad, zoals het ontwerp van de aan- en uitvliegroutes en de inrichting van luchtverkeersleiding voor luchthaven Lelystad. Daarnaast heeft het ministerie aan Arcadis de opdracht gegeven een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren. Verder is gebruik gemaakt van adviezen uitgebracht door geraadpleegde instanties, zoals de Commissie voor de m.e.r. en de Alderstafel Lelystad. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt hier nader op ingegaan.

Het ontwerp luchthavenbesluit heeft samen met het MER en alle relevante onderbouwende documenten ter inzage gelegen van 20 juni 2014 tot en met 31 juli 2014. Het ontwerp luchthavenbesluit is verder op 19 juni 2014 respectievelijk 13 juni 2014 per brief aan de Eerste en Tweede Kamer ter voorhang aangeboden.[14] Ook is het voor advies aangeboden aan de Commissie voor de m.e.r. De zienswijzen, adviezen en de reactie van het parlement zijn betrokken bij het opstellen van het luchthavenbesluit. De hoofdstukken 8 en 9 geven hierop een nadere toelichting.

3 Beleidskader luchthaven Lelystad

3.1 Luchtvaartnota

3.1.1 Algemeen

Nederland heeft een maatschappelijk en economisch belang bij een goede internationale bereikbaarheid. Als het gaat om (een netwerk van) internationale verbindingen is de burgerluchtvaart onontbeerlijk. De

[14] Kamerstukken I, 2013/14, 31 936, C en Kamerstukken II, 2013/14, 31 936, nr. 202.

verdere ontwikkeling van een optimale netwerkkwaliteit in combinatie met een concurrerende en duurzame burgerluchtvaart is dan ook als doel gesteld van het nationale burgerluchtvaartbeleid voor de komende jaren. Dit beleid is opgenomen in de Luchtvaartnota.[15] Een actualisatie van dit beleid is in een brief aan de Tweede Kamer tot uitdrukking gebracht.[16] Het beleid is vervolgens uitvoerig met de Tweede Kamer besproken.[17]

In de Luchtvaartnota is aangegeven dat luchthavens en de ontwikkeling daarvan middelen zijn om de economische ambities en bereikbaarheids-ambities van Nederland waar te maken. Daarbij geldt dat de luchtvaart niet alleen faciliterend is voor de economische ontwikkeling; het stimuleert deze ontwikkeling ook. De bedrijvigheid in het gebied rondom een luchthaven is sterk verbonden met de luchtvaart. Niet alleen vanwege het aantal vluchten op een luchthaven, maar ook door de kwaliteit van het verbindingennetwerk waar een luchthaven een belangrijke rol in vervult.

De mainport Schiphol, de luchthavens van nationale betekenis (de luchthavens Lelystad, Eelde, Maastricht en Rotterdam), Eindhoven Airport (als burgerexploitant van de militaire luchthaven Eindhoven) en luchthaven Twente hebben gezamenlijk een rol bij het aanbieden van het netwerk van verbindingen van en naar Nederland, dat past bij de ruimtelijk-economische ambities van Nederland en van de regio's. De positie van de luchthavens van nationale betekenis is te relateren aan de aanwezigheid van infrastructuur en faciliteiten om groot handelsverkeer te kunnen ontvangen.

Verder is in de Luchtvaartnota het beleidskader voor general aviation beschreven. Het Rijk kiest er voor om op de luchthavens van nationale betekenis selectief ruimte te houden voor general aviation, met name voor maatschappelijke vluchten en functiegroepen binnen de general aviation, die gericht zijn op de verbetering van de toegang tot Nederland door de lucht en de versterking van de netwerkkwaliteit van de luchtvaart door Nederland. Tegelijkertijd wil het Rijk ook in Nederland ruimte blijven bieden aan luchtruimgebruikers die geen directe toegevoegde waarde voor het vervoersnetwerk in Nederland bieden maar een meer sociale rol (bijvoorbeeld verenigingen) vervullen, zoals de sport- en recreatieluchtvaart.

3.1.2 Luchthaven Lelystad

In 2008 zijn als onderdeel van het Aldersakkoord Schiphol afspraken gemaakt over de selectieve ontwikkeling van de mainport Schiphol in het perspectief van een geschatte nationale omvang van het vliegverkeer omstreeks 2020 van 580.000 vliegtuigbewegingen.[18] Voor Schiphol is een plafond afgesproken van 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar. In het advies werden de luchthavens van Eindhoven en Lelystad als meest kansrijk geïdentificeerd om de resterende 70.000 vliegtuigbewegingen te kunnen accommoderen.

Het kabinet heeft vervolgens op 10 oktober 2008 positief gereageerd op het genoemde Aldersadvies.[19] Daarbij heeft het kabinet tevens aangekondigd dat bij de verdeling van de vluchten over de regionale lucht-

---

[15] Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Luchtvaartnota, Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie, april 2009, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 936, nr. 1.
[16] Brief Actualisatie Luchtvaartnota, 14 januari 2011, Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 47.
[17] Verslag van een Notaoverleg, 7 februari 2011, Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 71.
[18] Aldersadvies Schiphol d.d. 1 oktober 2008, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 29 665, nr. 108.
[19] Kabinetsreactie inzake Aldersadvies Schiphol, Kamerstukken II 2008/09, 29 665, nr. 119.

havens naar het gehele luchthavenstelsel in Nederland wordt gekeken, dus ook naar de luchthavens Maastricht, Twente, Rotterdam en Groningen. Uiteindelijk zou hierover in de Luchtvaartnota besloten worden.

Vervolgens heeft het bureau Decisio onderzocht wat, gelet op de maatschappelijke kosten en baten, de meest kosteneffectieve manier is om 70.000 vliegtuigbewegingen op regionale luchthavens te accommoderen.[20] Uit dit onderzoek kwam naar voren dat spreiding naar Eindhoven en Lelystad ten opzichte van de andere spreidingsalternatieven met de minste hinder gepaard gaat. In de Luchtvaartnota heeft het toenmalige kabinet een definitieve afweging gemaakt.

De Luchtvaartnota onderschrijft aldus het Aldersakkoord Schiphol en maakt onderscheid tussen mainportgebonden en niet-mainportgebonden luchtverkeer. Schiphol als de grootste nationale luchthaven richt zich op het mainportgebonden verkeer. Op de luchthavens van Eindhoven en Lelystad wordt ruimte gemaakt om – passend bij het ruimtelijk-economische profiel van die regio's – zakelijk point-to-point verkeer en ander point-to-point verkeer te accommoderen (niet-mainportgebonden). De luchthaven van Rotterdam wordt gezien als een gespecialiseerde zakenluchthaven van regio-overstijgend belang dat tevens een uitwijkmogelijkheid voor Schiphol biedt in het geval van calamiteiten. Om de gezamenlijke rol van Schiphol, Eindhoven, Lelystad en Rotterdam te benadrukken en functioneel te versterken zijn de luchthavenexploitanten van deze luchthavens verzocht een stelsel van samenwerkende luchthavens te vormen ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk.

Vanuit dit perspectief zijn de luchthavens van Eindhoven en Lelystad in verband met de nationale capaciteitsvraag van 580.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol de twee luchthavens die extra ruimte moeten bieden aan niet-mainportgebonden verkeer in de periode tot en met 2020. Vanwege de beperking op Schiphol tot een maximum van 510.000 vliegtuigbewegingen zouden beide luchthavens gezamenlijk 70.000 vliegtuigbewegingen extra moeten kunnen accommoderen. De Luchtvaartnota ging daarbij uit van een gelijkwaardige verdeling van dit verkeer over Eindhoven en Lelystad (dus elk 35.000 vliegtuigbewegingen), waarbij wordt uitgegaan van een gefaseerde aanpak, die past bij de marktontwikkeling.

3.2 Kabinetsstandpunt Aldersadvies Lelystad

In 2009 is de heer Alders gevraagd om met de regionale en lokale overheden, de luchthavenexploitanten en regionale belangenvertegenwoordigers na te gaan welke rol Eindhoven Airport en Lelystad Airport kunnen spelen in het accommoderen van 70.000 vliegtuigbewegingen niet-mainportgebonden luchtverkeer dat niet meer op Schiphol terecht zou kunnen.

In 2010 heeft de heer Alders in zijn advies inzake Eindhoven Airport de mogelijkheden geschetst om op Eindhoven Airport een groei van het huidige burgerluchtverkeer met 25.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken.[21] Het kabinet heeft dit advies onderschreven en aldus besloten.[22]

---

[20] Decisio, Follow up van Aldersadvies: Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van verschillende spreidingsalternatieven, Amsterdam, januari 2009. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

[21] Aldersadvies Eindhoven d.d. 22 juni 2010, bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 31 936, nr. 30.

In 2012 heeft de heer Alders zijn advies inzake Lelystad Airport aan het kabinet aangeboden.[23] In dit advies heeft de heer Alders geschetst onder welke voorwaarden een ontwikkeling van groot vliegverkeer op deze luchthaven met de resterende 45.000 vliegtuigbewegingen mogelijk is: een eerste tranche van 25.000 vliegtuigbewegingen in 2020, daarna doorontwikkeling naar 45.000 vliegtuigbewegingen.

Op hoofdlijnen omvat het advies de volgende aanbevelingen:

• Ontwikkel de luchthaven Lelystad als Twin-Airport van de mainport Schiphol in twee tranches naar een luchthaven met 45.000 vliegtuigbewegingen;

• De gecontroleerde ontwikkeling start vanaf 2015 tot 2020 met een eerste tranche naar 25.000 vliegtuigbewegingen, de gebruiksruimte van de tweede tranche naar 45.000 vliegtuigbewegingen kan pas worden gebruikt na evaluatie van de effecten op de uitvoering van de business-case, de invulling van de werkgelegenheidsambitie, de effecten op de duurzame landbouw en het vermijden van geluidhinder en de verstoring van natuur;

• Tót de ontwikkeling van de eerste tranche kan de luchthaven worden gebruikt binnen de grenzen van de voorlopige voorziening (zie paragraaf 2.2) op een manier die voor de regio werkgelegenheidsvoordelen oplevert.

In de kabinetsreactie op het advies constateert het Rijk dat met de in het advies voorgestelde ontwikkeling van de luchthaven Lelystad en de ontwikkeling van het civiele gebruik op de militaire luchthaven Eindhoven de nationale opgave van 70.000 vliegtuigbewegingen met niet-mainportgebonden verkeer op de regionale luchthavens ingevuld kan worden.[24] Hiermee wordt een belangrijke voorwaarde voor de selectieve ontwikkeling van de luchthaven Schiphol uit het Aldersadvies Schiphol ingevuld. Het Rijk staat positief tegenover het advies, maar stelt vast, dat de betrouwbaarheid en de fasering van de verkeersafwikkeling op Lelystad nadere uitwerking behoeven. Deze uitwerking is nodig, waarna een definitief standpunt kan worden geformuleerd. Het Rijk signaleert een aantal elementen dat nadere aandacht vraagt in de verdere uitwerking van de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad. Op hoofdlijnen betreft dit:

• Een effectieve selectiviteitsstrategie die het principe van een Twin-Airport ondersteunt.

• Inrichting van het luchtruim conform de principes van de Luchtruimvisie.

• Inrichting van luchtverkeersleiding op de luchthaven Lelystad.

• Overweging op grond van de business case of de gesprekken in het kader van de selectiviteitsmaatregelen of er vanuit de markt een voorkeur is voor een lengte van de start- en landingsbaan van 2.400 meter in plaats van de in het advies genoemde lengte van 2.100 meter.

• Inrichting van een monitoringsprogramma voor de effecten op de duurzame landbouw.

• Ontwikkeling van een mitigatie- en compensatieregeling in geval van schade.

• Toekomstvaste afstemming door alle betrokken partijen (Rijk en regio) van de verdere ontwikkeling van ruimtevragende functies, waaronder luchtvaart, woningbouw, natuur en windenergie, zodat hinder en hinderbeleving in een vroegtijdig stadium kan worden voorkomen of kan worden geminimaliseerd.

---

[22] Kabinetsstandpunt inzake Aldersadvies Eindhoven d.d. 14 december 2010, Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 45.

[23] Aldersadvies Lelystad d.d. 30 maart 2012, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 936, nr. 109.

[24] Kabinetsstandpunt inzake Aldersadvies Lelystad d.d. 11 september 2012, Kamerstukken II 2011/12, 31 936, nr. 115.

• Adequate ontwikkeling van de landzijdige bereikbaarheid, in het bijzonder de ontsluiting van de luchthaven Lelystad.

• Overweging van maatregelen gericht op de vermindering van geluidhinder nabij (geplande woningbouwontwikkeling in) Dronten en Swifterbant.

• Inrichting van een serieuze klachtenafhandeling en communicatie met de omgeving over de ontwikkelingen op de luchthaven door de exploitant.

• Inschatting van de risico's van vogelaanvaringen op de vliegveiligheid en bij de verdere uitvoering het gezamenlijk met de exploitant monitoren van de vogelpopulatie en de vogeltrek ten behoeve van eventuele maatregelen.

• Facilitering van een eventuele verplaatsing van general aviation functies door het Rijk samen met de exploitant en de regio.

• Adequate luchtzijdige inpassing van het aan- en uitvliegend luchtverkeer van en naar de luchthaven.

Aan de heer Alders is gevraagd een werkprogramma voor de uitvoering van het advies te formuleren. Dit werkprogramma is in april 2013 aan de Staatssecretaris aangeboden en aan de Tweede Kamer toegezonden.[25] Het werkprogramma bevat de volgende werkstromen:

1. Luchthavenbesluit (portefeuillehouder: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu);
2. Inpassing in luchtruim en routestructuur (portefeuillehouder: de luchtverkeersdienstverleners en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu);
3. Businesscase middellange termijn, inclusief overleg niet-mainportgebonden carriers (portefeuillehouder: Schiphol Group en Luchthaven Lelystad);
4. Selectiviteitinstrumentarium luchthavensysteem (portefeuillehouder: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Schiphol Group);
5. Regionaal-ruimtelijke ontwikkeling (woningbouw, natuurontwikkeling, windenergie, intentieovereenkomst duurzame landbouw (portefeuillehouder: provincie Flevoland);
6. Leefbaarheid/beperking geluidshinder in de omgeving. (portefeuillehouder: Schiphol Group en Luchthaven Lelystad);
7. Intentieovereenkomst over de landzijdige ontsluiting (portefeuillehouder: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu);
8. Intentieovereenkomst General aviation (portefeuillehouder: provincie Flevoland);
9. Economisch structuurversterking in samenhang met luchthavenontwikkeling (portefeuillehouder: gemeente Lelystad).

De resultante van het eerste werkspoor betreft het onderhavige luchthavenbesluit luchthaven Lelystad. Voor zover relevant komen de (resultaten van de) overige werksporen in de toelichting op het luchthavenbesluit terug.

3.3 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR) kiest het Rijk ervoor om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden voor de middellange termijn (2028).[26] Daarvoor wordt ingezet op (1) het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland, (2) het

[25] Werkprogramma uitvoering Aldersadvies Lelystad, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 31 936, nr. 139.

[26] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig, maart 2012, bijlage bij Kamerstukken I/II 2011/12, 32 660, nr. 50.

verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat en (3) het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

Bereikbaarheid door de lucht wordt volgens de SVIR bepaald door de kwaliteit van het netwerk van verbindingen. Daarbij geldt dat de mondiale vraag naar luchtvaart zal blijven groeien. Behoud van de positie van Schiphol als mainport vereist dat de luchthavencapaciteit in Nederland ruimtelijk meegroeit.

In de SVIR wordt aangegeven dat voor de (internationale) burgerluchtvaart de luchthaven Schiphol, de overige burgerluchthavens Rotterdam, Lelystad, Eelde, Maastricht, de luchthavens Eindhoven (in burgermedegebruik) en Twente en het civiele luchtruim van nationale betekenis zijn. Voor de capaciteit en de veiligheid van het mobiliteitsnetwerk via de lucht is het nodig om uitbreidingen te kunnen realiseren (zoals de parallelle Kaagbaan).

De SVIR benoemt het MIRT-gebied Noordwest-Nederland dat de provincies Noord-Holland en Flevoland en het IJsselmeergebied beslaat. De Metropoolregio Amsterdam is binnen dit gebied de grootste stedelijke regio. Daarop formuleert de SVIR opgaven van nationaal belang in dit gebied, waarvan voor Lelystad de volgende met name relevant zijn:

- Het versterken van de mainport Schiphol en het bijbehorende netwerk van verbindingen door het opstellen van de Rijksstructuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH). Hierin wordt onderzocht welke ruimtelijke en infrastructurele randvoorwaarden daartoe moeten worden geborgd;
- Het mogelijk maken van de drievoudige schaalsprong in het gebied Amsterdam–Almere–Markermeer (woningbouw, infrastructuur en groen/blauw) samen met betrokken overheden (RRAAM);
- Versterking van de primaire waterkeringen (hoogwaterbeschermingsprogramma), het behouden van het kustfundament, het verbeteren van het ecologisch systeem van het Markermeer–IJmeer (Natura 2000) en het samen met decentrale overheden uitvoeren van de gebiedsgerichte deelprogramma's Kust, IJsselmeergebied en Waddengebied van het Deltaprogramma;
- Het aanwijzen van voorkeursgebieden voor grootschalige windenergie in de kop van Noord Holland, Flevoland en het IJsselmeer/Markermeer;
- Het tot stand brengen en beschermen van de (herijkte) Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS), inclusief de Natura 2000-gebieden.

Volgens de SVIR heeft de Metropoolregio Amsterdam internationaal een sterke economische positie. Schiphol is de belangrijkste vestigingsplaatsconditie voor internationale bedrijven, hoofdkantoren en kenniswerkers en cruciaal voor het aantrekken van bedrijfsfuncties op het gebied van research & development, sales en logistiek voor vrijwel alle topsectoren in Nederland (waaronder de creatieve sector rond Amsterdam/Brainport, Zuidoost-Nederland, de zakelijke dienstverlening in het cluster Zuidas en de topsector Life Sciences & Health). Naast de Mainport Schiphol dragen de Zeehavens Amsterdam, de luchthaven Lelystad en de economische sectoren handel en Logistiek, zakelijke en financiële dienstverlening (waaronder vooral Zuidas), Agro & Food (Zaanstreek en Greenport Noord-Holland Noord), ICT (Amsterdam is de op een na grootste Internetexchange van de wereld) en nieuwe media, de Creatieve Industrie en flowers en food (Greenport Aalsmeer en opkomende Greenport Noord-Holland Noord) bij aan de sterke internationale positie.

3.4 Luchtruimvisie

3.4.1 Algemeen

Voor het realiseren van de doelstelling uit de Luchtvaartnota is het hebben en houden van een goede luchtzijdige bereikbaarheid essentieel. In de Luchtruimvisie doet het Rijk uitspraken over de toekomstige ontwikkelingen en strategie ten aanzien van de inrichting, het beheer en het gebruik van het Nederlandse luchtruim.[27] De daarin gemaakte beleidskeuzes en uitgangspunten zijn vertaald naar een nieuwe hoofdstructuur voor het Nederlandse luchtruim. In de Beleidsagenda Luchtruim zijn actiepunten en maatregelen voor de luchtverkeersdienstverleners opgenomen om hier uitwerking aan te geven.

De verkeersstromen van en naar de burgerluchthavens van nationale betekenis en de militaire luchthavens kennen een ander verkeersaanbod dan een hub-luchthaven als de mainport Schiphol. De verkeerstromen zijn minder continu, kennen een lagere intensiteit, een grotere diversiteit en vinden plaats in of nabij het luchtruim waarin ook andere luchtvaartactiviteiten plaats vinden. Dit betreft met name militaire en kleine luchtvaart. Om deze uiteenlopende activiteiten veilig en efficiënt te kunnen accommoderen vraagt dit een ander operationeel concept en een andere inrichting van het luchtruim dan die voor de verkeerstromen van en naar de luchthaven Schiphol.

De verdere samenwerking en integratie van civiele en militaire luchtverkeersdienstverlening spelen een sleutelrol in de modernisering van het operationeel luchtverkeersleidingsconcept voor de burgerluchthavens van nationale betekenis en de militaire luchthavens. Daarbij kent het Rijk prioriteit toe aan vliegverkeer dat bijdraagt aan een optimale netwerkkwaliteit en aan vliegverkeer dat invulling geeft aan de nationale en internationale militaire verplichtingen. Voor het accommoderen van de civiele luchtruimbehoefte ligt de prioriteit bij de mainport Schiphol en de overige luchthavens uit het stelsel van samenwerkende luchthavens: Eindhoven, Lelystad en Rotterdam. De dienstverlening in de Terminal Manoeuvring Area (hierna: TMA) Holland Regional richt zich op de optimale luchtzijdige bereikbaarheid van de burgerluchthavens van nationale betekenis, van de militaire luchthavens, van general aviation en op het uitvoeren van militaire missies.

Een belangrijke opgave in de uitvoering van de Beleidsagenda Luchtruim betreft de herinrichting van een groot grensoverschrijdend deel van het luchtruim tussen Nederland en Duitsland in een project genaamd Cross Border Area (hierna: CBA) Land/Central West. Dit project maakt onderdeel uit van de inrichting van het Functioneel Luchtruimblok Europe Central (FABEC) waarvoor Nederland, Duitsland, België, Zwitserland, Frankrijk en Luxemburg een verdrag hebben ondertekend.[28] In een eerste stap van dit project zal één grensoverschrijdend militair oefengebied worden geïmplementeerd door de optimalisatie van de bestaande militaire oefengebieden aan Nederlandse en Duitse zijde om de oefenbehoefte van de Nederlandse en Duitse krijgsmacht in het luchtruim te kunnen waarborgen (CBA Land). Een tweede stap vormt het afbouwen van een militair oefengebied in het zuidoosten van Nederland. Mede

[27] Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Defensie, Luchtruimvisie, september 2012, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 936, nr. 114.

[28] Verdrag betreffende de oprichting van het functioneel luchtruimblok „Europe Central» tussen de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat;Brussel, 2 december 2010, Trb. 2011, nr. 27.

daardoor kan de ontsluiting van Schiphol in zuidoostelijke richting worden verbeterd. Hiervoor zal de routestructuur worden geoptimaliseerd (Central West).

3.4.2 Luchthaven Lelystad

Een luchtzijdige inpassing van de luchthaven Lelystad is mogelijk binnen de gestelde voorwaarden van de Luchtvaartnota, de Luchtruimvisie en het Aldersadvies Lelystad. Vliegverkeer wordt daarbij zoveel als mogelijk buiten de TMA Schiphol afgehandeld via de TMA Holland Regional. Door de keuze van het Rijk voor één geïntegreerde civiel-militaire luchtverkeersdienstverlening kan een veilige afhandeling van het vliegverkeer van en naar Lelystad worden geborgd met behoud van militaire missie-effectiviteit. De afhankelijkheid in het baan- en routegebruik van naderend verkeer van Schiphol heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van het luchtruim voor vertrekkend verkeer vanaf Lelystad en kan daarmee een effect hebben op de betrouwbaarheid van een operatie op Lelystad. In de verdere uitwerking van het operationeel concept is het minimaliseren van de interferentie met de afhandeling van het Schiphol verkeer een belangrijk aandachtspunt teneinde de betrouwbaarheid van de verkeersafhandeling op de luchthaven Lelystad te vergroten. Er is een routestructuur inpasbaar die rekening houdt met de aspecten van veiligheid, capaciteit, natuur, geluid en efficiency. Wel gelden beperkingen in de vluchtefficiency als gevolg van het vliegen buiten en om de TMA Schiphol, het vermijden van Natura 2000-gebieden, woonkernen en militaire oefengebieden.

3.5 Rijk-regio programma Amsterdam – Almere – Markermeer

In het perspectief van de uitspraken in de SVIR zet de Rijksstructuurvisie Amsterdam – Almere – Markermeer in op versterking van de agglomeratiekracht van de Noordvleugel en daarmee op verbetering van de internationale concurrentiepositie van de Randstad als geheel.[29] De Noordvleugel is een sterke internationaal concurrerende regio, waarin een aantrekkelijk vestigingsklimaat wordt gecreëerd met een goede bereikbaarheid en unieke natuur- en recreatiegebieden in en rond het Markermeer–IJmeer.

Rondom het Markermeer–IJmeer worden in Amsterdam (locatie IJburg) en in Almere (locatie Pampus) unieke stedelijke milieus ontwikkeld, die met een hoogwaardige openbaar vervoerverbinding zijn verbonden met economische centra als de Zuidas, de Mainport Schiphol, Utrecht en het stadscentrum van Amsterdam. Voor Almere is een westelijk georiënteerde stad voorzien met circa 60.000 nieuwe woningen ten opzichte van 2010 en een forse groei van het aantal arbeidsplaatsen. Het is hier prettig om te wonen, te werken en te recreëren. Almere is volwaardig onderdeel van het regionale mobiliteitsnetwerk van de Noordvleugel. Een IJmeerverbinding met een hoogstedelijke ontwikkeling van Almere Pampus is hierbij de stip op de horizon. Deze verbinding is een metroachtig systeem dat Almere, in het bijzonder de locatie Pampus en Diemen direct verbindt met Amsterdam. Een deel van de regionale behoefte aan nieuwe woningen kan in Almere worden opgevangen. Dit verbetert de leefomgeving in de Noordvleugel en daarmee het internationale vestigingsklimaat. Voor het Markermeer–IJmeer is het toekomstperspectief een Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES), waardoor een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving ontstaat met aantrekkelijke natuur- en recreatiegebieden. Het ecologisch systeem van het Markermeer–IJmeer is

[29] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijksstructuurvisie Amsterdam – Almere – Markermeer, november 2013, bijlage bij Kamerstukken 2013/14, 31 089, nr. 108.

vitaal, gevarieerd, robuust en biedt, door natuurinvesteringen, juridische ruimte om de gewenste ruimtelijke en recreatieve ontwikkelingen mogelijk te maken.

Het Rijk kiest in deze structuurvisie voor een organische ontwikkeling met een gefaseerde aanpak. Dit betekent dat er geen vaststaand eindbeeld of vaste einddatum voor de ontwikkeling wordt vastgelegd, maar dat op adaptieve wijze, stap na stap, naar het toekomstperspectief wordt toegewerkt. De marktvraag naar woningen en bedrijfslocaties is sturend. Ook voor natuur is een stapsgewijze aanpak op zijn plaats. Afhankelijk van het verloop van de ecologische processen zijn er minder, meer of andere (natuur-) maatregelen nodig.

Alhoewel de luchthaven Lelystad niet is gelegen in het plangebied van de Rijksstructuurvisie, zijn ruimtelijke ontwikkelingen binnen het plangebied wel relevant voor de ontwikkeling van de luchthaven. Het gaat hierbij met name om de beoogde woningbouw in Oosterwold en het voorziene Toekomstbestendig Ecologisch Systeem voor het Markermeer–IJmeer. Zo is voor Oosterwold een uitwerking van de Rijksstructuurvisie opgesteld.[30] De relevantie hiervan hangt met name samen met de ligging van de aan- en uitvliegroutes voor de luchthaven. Voorts kan de ontwikkeling van bedrijfslocaties binnen het plangebied mede zijn ingegeven door de ontwikkeling van de luchthaven.

3.6 Omgevingsplan Flevoland

In het Omgevingsplan hebben provinciale staten de plannen voor de toekomstige ontwikkelingen tot 2015 gebundeld.[31] De Flevolandse provinciale hoofdstructuur bestaat uit een stedelijke hoofdstructuur en een groen-blauwe hoofdstructuur. Als verbindende schakel tussen de Randstad en het noorden en oosten van Nederland is Flevoland van nationale en internationale betekenis. Het belang van deze schakelfunctie wordt met de jaren steeds duidelijker. Niet alleen op vervoersgebied, maar ook waar het economie en voorzieningen betreft, is de provincie sterk op het «oude land» georiënteerd. Hiervoor zijn met name de Noordelijke Ontwikkelingsas, tussen Schiphol en Groningen, en de West-Oost as, van Alkmaar tot Zwolle, van belang. Samen met de grote kernen vormen deze assen de stedelijke hoofdstructuur. De groen-blauwe hoofdstructuur bestaat uit de natuur en de watergebieden in Flevoland. De Flevolandse polders en wateren nemen een centrale plaats in binnen de (inter)nationale ecologische hoofdstructuur. In dat verband is de belangrijkste opgave om een gedegen ecologische verbinding te realiseren tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe.

De luchthaven heeft volgens het Omgevingsplan goede kansen om zich binnen gestelde kaders te ontwikkelen. De provincie Flevoland wil de luchthavenontwikkeling stimuleren en combineren met een optimale economische ontwikkeling van het gebied Larserpoort bij luchthaven Lelystad. Dit is een belangrijke kans voor versterking van de economische structuur en de verbetering van de interne en externe bereikbaarheid van Flevoland. Hierbij kunnen enkele duizenden nieuwe arbeidsplaatsen ontstaan.

---

[30] Gemeente Almere, gemeente Zeewolde, Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold, juli 2013. Te raadplegen via www.almere.nl/oosterwold.

[31] Provincie Flevoland, Omgevingsplan Flevoland 2006, juni 2008. Te raadplegen via www.flevoland.nl/omgevingsplan.

3.7 Structuurplan Lelystad

In het Structuurplan Lelystad 2015 ziet de gemeente Lelystad het handhaven en versterken van de kernkwaliteiten (rust, ruimte, groen en water) als één van de belangrijkste opgaven.[32] Maar ook het benutten van de potenties van de stad en ruimte bieden voor verdere ontwikkeling kunnen tot de belangrijkste ambities beschouwd worden. De ligging aan het Markermeer/IJsselmeer enerzijds en de weidsheid van de polder anderzijds is uniek. De schakelfunctie tussen de drukke Randstad en het rustige achterland biedt potenties voor de ontwikkeling van Lelystad en de groei naar een complete, zelfstandige, diverse stad om te wonen, werken en recreëren. Aandacht moet uitgaan naar het aantrekkelijk maken van de stad zowel voor jongeren als voor ouderen. Als het gaat om werken bouwt men op de ontwikkeling van knooppunten in lijn met de gedachte van een netwerkstad.

De knooppunten die Lelystad in het Structuurplan benoemt, betreffen het Stadshart en de Kust. Na 2015 kunnen de Larserknoop/vliegveld en het knooppunt bij Flevokust verder ontwikkeld worden. Voor het knooppunt Larserknoop/vliegveld voorziet men een identiteit van kantoor en bedrijvigheid gekoppeld aan de afslag van de A6.

Als één van de speerpunten ziet Lelystad dat de luchthaven wordt ontwikkeld als business airport met een regionale functie voor zakelijk verkeer. Het accent zal dienen te liggen op personenvervoer; vrachtvervoer zou niet aan de orde moeten komen. Daarvoor heeft de luchthaven een verharde start- en landingsbaan nodig van 2.100 meter met parallel een onverharde baan van 900 meter, met name voor lesverkeer. Het luchtvaartterrein zal zijn gesloten tussen 23.00 uur en 06.00 uur met een extensieregeling tussen 23.00 uur en 24.00 uur. Op deze wijze kan de luchthaven zakelijk verkeer overnemen van Schiphol. In verband met de veiligheid in relatie tot de aanvliegroutes is het niet wenselijk in deze zones woningen te realiseren.

De luchthaven als business airport zal een navenante groei in directe en indirecte werkgelegenheid kunnen genereren, met name van de hoogwaardige werkgelegenheid en de werkgelegenheid ten behoeve van de middengroepen. Bij de ruimtelijke inpassing en ontwikkeling van de luchthaven wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de kernkwaliteiten van Lelystad.

In de herijking van het Structuurplan ziet de gemeente Lelystad dat de ontwikkeling van luchthaven Lelystad met een aangrenzend bedrijventerrein «Airport Garden City» niet alleen kan bijdragen aan een structurele verbetering van de Lelystadse economie, maar een ontwikkeling is van «bovenregionaal belang».[33] Waar in het oude structuurplan uitgegaan werd van een «business airport» met een regionale functie voor zakelijk verkeer is Lelystad inmiddels aangewezen als regionale luchthaven van nationale betekenis.

---

32 Gemeente Lelystad, Structuurplan Lelystad 2015, april 2005. Te raadplegen via www.lelystad.nl/structuurvisie.

33 Gemeente Lelystad, Lichte Actualisatie Structuurplan Lelystad 2015, november 2013. Te raadplegen via www.lelystad.nl/structuurvisie.

3.8 Structuurvisie Windenergie op Land

In de Structuurvisie Windenergie op land presenteert het kabinet een ruimtelijk plan voor de doorgroei van windenergie op het grondgebied van Nederland (land en grote wateren, doch niet de Noordzee).[34] Doelstelling voor dit plan is om zodanige ruimtelijke voorwaarden te scheppen dat begin 2020 een opwekkingsvermogen van ten minste 6.000 megawatt aan windturbines operationeel is. De principes om ruimte voor windenergie te vinden zijn: bundeling in gebieden die geschikt zijn voor plaatsing van grote turbines, en bij het ruimtelijk ontwerp van windturbineprojecten aansluiten bij de hoofdkenmerken van het landschap. Voorts wijst het kabinet concrete gebieden aan die geschikt zijn voor zeer grootschalige windturbineparken en waar een belangrijk deel van de 6.000 megawatt moet worden gerealiseerd. Om de doelstelling van 6.000 megawatt te halen is het noodzakelijk dat ook buiten deze gebieden ruimte wordt geboden voor kleinere windturbineparken. Provincies kunnen daarvoor locaties aanwijzen of hebben dit reeds gedaan.

De ontwikkeling van windturbineparken is voor de luchthaven in zoverre van belang dat vanuit veiligheid het niet wenselijk is dat windmolens het vliegverkeer hinderen. Dit is met name relevant op de aan- en uitvliegroutes van de luchthaven.

Flevoland is zeer geschikt voor het opwekken van windenergie. De komende jaren wordt er onder regie van de provincie Flevoland hard gewerkt om windenergie nog meer te benutten. Er komt een nieuwe generatie windmolens die veel meer energie opwekt en het totaal aantal windmolens in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland vermindert. Vanaf 2017 wordt dit zichtbaar. De windmolens die nu verspreid in het landschap staan, worden vervangen door nieuwe, grotere molens die worden geplaatst in windmolenparken of in lijnopstellingen in het landelijk gebied. Dit alles moet leiden tot een mooier landschap, minder molens, meer duurzame energie en een structurele economische stimulans. Flevoland wordt 100 procent energieneutraal (exclusief mobiliteit).

Momenteel wordt in het werkspoor «Regionaal-ruimtelijke ontwikkeling» in het werkprogramma van de Alderstafel Lelystad door de provincie, samen met het Ministerie van Infrastructuur en milieu en de luchthavenexploitant, gewerkt aan de vormgeving van het hiervoor geschetste nieuwe beleid, aan het saneren van bestaande opstellingen en nieuwe, grotere molens op andere locaties in het landelijk gebied en de in dit Luchthavenbesluit vastgelegde beperkingen- en toetsingsgebieden.

4 Economische effecten

4.1 Algemeen

De exploitant heeft bij de aanvraag voor het luchthavenbesluit een economische onderbouwing aangeleverd, het zogenoemde Ondernemingsplan Lelystad Airport. Dit document gaat in op de verwachte vervoervolumes, de bedrijfseconomische effecten (businesscase) en de macro-economische effecten van de luchthaven. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft deze onderbouwing door een onafhankelijk bureau (Stratagem) laten toetsen. Voorts heeft het ministerie een quick scan maatschappelijke kosten-batenanalyse laten uitvoeren door het bureau Decisio.

[34] Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken, Structuurvisie Windenergie op Land, maart 2014, bijlage bij Kamerstukken I/II, 33 612, nr. 23.

In de visie van de exploitant start luchthaven Lelystad vanaf 2018 als een «twin airport» ter ondersteuning van de ontwikkeling van de mainport Schiphol. Er zal sprake zijn van een groeiend netwerk van verbindingen met toeristische steden en regio's in Europa en de overige landen rond de Middellandse Zee. De focus zal liggen op het niet-mainportgebonden luchtverkeer. Daarnaast wil de luchthaven voldoende ruimte bieden voor andere luchtvaartactiviteiten, zoals Business Aviation, MRO-activiteiten (maintenance, repair and overhaul ofwel onderhoud, reparatie en renovatie), (vlieg-) opleidingen en recreatieve luchtvaart. Dit wil men bereiken door een attractief palet aan faciliteiten en diensten te bieden aan reizigers, luchtvaartmaatschappijen en bedrijven tegen concurrerende tarieven en met financiële prikkels.

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de economische onderbouwing en de toetsing daarvan beschreven.

4.2 Verwachte ontwikkeling luchtverkeer

4.2.1 Groot commercieel luchtverkeer

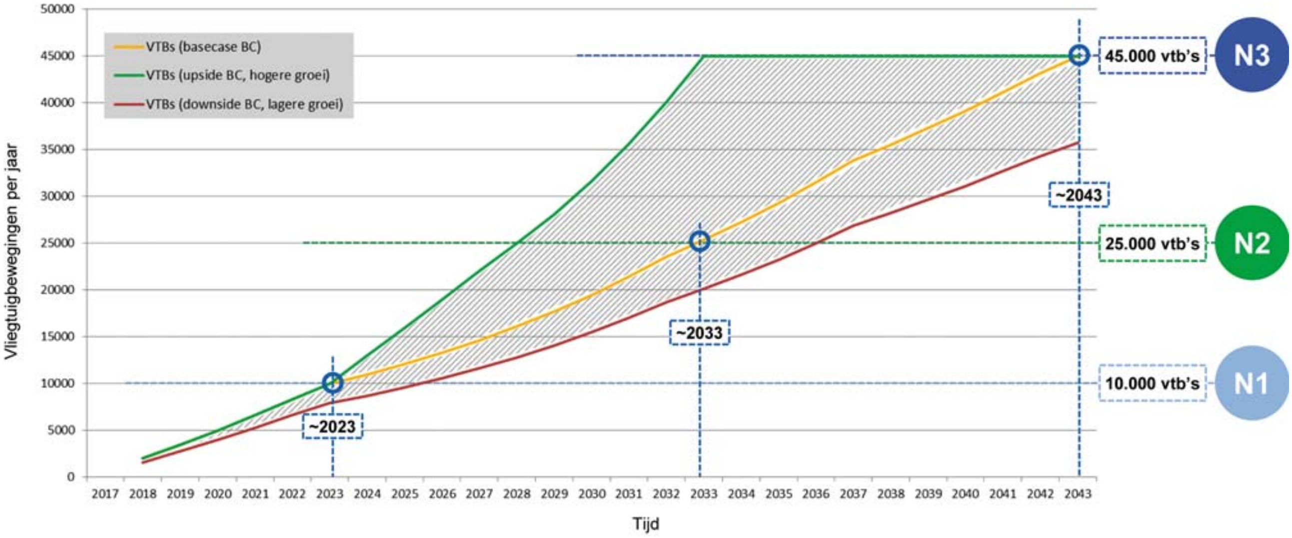
De exploitant heeft een inschatting gemaakt van de interesse voor vluchten van en naar luchthaven Lelystad vanuit het perspectief van de consumenten/passagiers. Uit deze inschatting blijkt dat er voldoende interesse is bij consumenten voor vluchten van en naar (leisure) bestemmingen via luchthaven Lelystad, mits het prijsniveau van vliegtickets voldoende laag is en vergelijkbaar met het aanbod vanaf regionale luchthavens als Eindhoven en Weeze.

De exploitant ziet zichzelf als nieuwe toetreder in de bestaande markt voor luchtvervoer («origin – destination»-markt: reizigers met Nederland als vertrekpunt of als eindpunt van de reis). Deze markt wordt geschat op een omvang van 35 tot 40 miljoen potentiële reizigers. De belangrijkste aanbieder binnen deze markt is Schiphol (30 miljoen); luchthaven Lelystad zal met name uit dit marktgebied reizigers aantrekken. Dit past goed bij de ambitie om als «twin airport» van Schiphol te functioneren en de capaciteit van Schiphol te ontlasten van het niet-mainportgebonden luchtverkeer. Een deel van de passagiers zal in luchthaven Lelystad een aantrekkelijk alternatief zien. Verder zal luchthaven Lelystad een goed alternatief bieden voor de circa 5 miljoen reizigers die nu gebruik maken van buitenlandse (grens) luchthavens.

Op grond van onderzoek door SEO verwacht de exploitant ook een marktgenererend effect tot stand te kunnen brengen, met name in de omgeving van de luchthaven (Flevoland (+ 21 procent) en aangrenzende provincies (+ 10 procent)). Dit komt neer op een totaal van ruim 700.000 extra passagiers.

Al met al verwacht de exploitant een marktaandeel van meer dan 10 procent te kunnen bereiken, zodat het verwachte vervoersvolume 3,5 tot 4 miljoen passagiers bedraagt. Voor zover dit geen betrekking heeft op het marktgenererende effect (nieuwe passagiers die voorheen niet zouden vliegen), wordt het merendeel van deze passagiers onttrokken aan Schiphol. Daarnaast worden passagiers onttrokken aan de luchthavens Eindhoven, Rotterdam, Eelde, Twente en de Duitse luchthavens Münster-Osnabrück, Weeze en Düsseldorf. Voorwaarde is wel dat ticketprijzen op de luchthaven relatief laag zijn.

Op grond van het bovenstaande verwacht de exploitant de volgende omvang van het vliegverkeer:



Uitgaande van het basisscenario verwacht de exploitant na de opening in 2018 rond 2023 in totaal 10.000 vliegtuigbewegingen te kunnen accommoderen met 1,6 miljoen passagiers. Dit komt neer op een groei van ongeveer 10 procent per jaar. Omstreeks 2033 komt het aantal vliegtuigbewegingen uit op 25.000 met 3,8 miljoen passagiers, een groei van gemiddeld 7,5 procent per jaar. In 2043 wordt een omvang van 45.000 vliegtuigbewegingen bereikt en zullen 6,8 miljoen passagiers afgehandeld worden. Gemiddeld is dit een groei van ongeveer 5 procent per jaar.

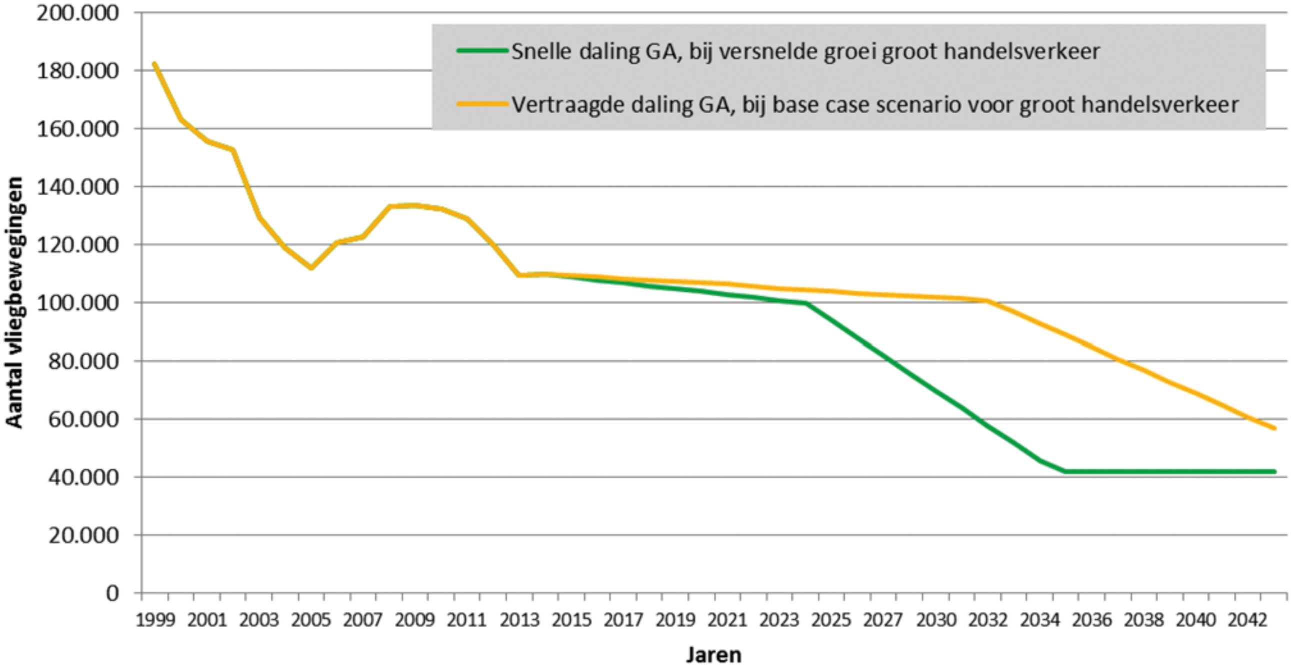
De toetsing door Stratagem geeft aan dat de door de exploitant gehanteerde prognoses plausibel zijn. De door de exploitant geïdentificeerde marktverwachtingen zijn consistent met de groeiverwachtingen voor Schiphol en het marktaandeel van luchthaven Lelystad in dit marktpotentieel. Alhoewel de groei van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol in de laatste jaren slechts 0,8 procent per jaar bedroeg, is een toekomstige groei van gemiddeld 2 procent per jaar voor Schiphol niet onwaarschijnlijk. Dit hangt samen met het feit dat de bezettingsgraad van vliegtuigen al relatief hoog is en luchtvaartmaatschappijen daardoor aangezet worden om meer frequenties op verbindingen te gaan bieden. Ook Eurocontrol verwacht een gemiddelde groei van 2 procent per jaar.

Stratagem acht het voorts plausibel dat luchthaven Lelystad in staat zal zijn met relatief lage tarieven luchtvaartmaatschappijen te interesseren en hen in staat zal stellen relatief goedkope vliegtarieven in de markt te zetten. Daarmee weet de luchthaven een flinke marktgeneratie te bewerkstelligen: uit Flevoland en omliggende provincies zouden veel mensen die voorheen omwille van hoge ticketprijzen niet wilden vliegen, nu alsnog tegen de lage tarieven het vliegtuig willen pakken. Wel is er enige twijfel of dit ten koste zal gaan van andere (ook buitenlandse) luchthavens.

4.2.2 Andere activiteiten

Naast het accommoderen van groot commercieel luchtverkeer zal de luchthaven ook actief zijn in andere luchtvaart gerelateerde activiteiten. In hoofdstuk 7 van het Ondernemingsplan schetst de exploitant welke activiteiten in de toekomst op de luchthaven operationeel zullen zijn.

Voor een groot deel worden de andere activiteiten bepaald door de general aviation. Daarvoor verwacht de exploitant dat, naar de mate waarin het groot commercieel luchtverkeer toeneemt, dit ten koste moet gaan van de general aviation activiteiten.



In het basisscenario wordt verwacht dat de omvang van general aviation tot 2032 langzaam zal afnemen tot ongeveer 100.000 vliegbewegingen. Daarna zal meer ruimte gemaakt moeten worden voor groot luchtverkeer en zal dit aantal versneld afnemen tot ongeveer 50.000 vliegbewegingen omstreeks 2043.

Op dit punt acht Stratagem de te verwachten afname in de omvang van general aviation plausibel. Recreatief vliegverkeer gaat moeilijk samen met groot commercieel luchtverkeer, zo leert de ervaring op luchthaven Eindhoven. Andere activiteiten in general aviation als business aviation, MRO en lesvluchten passen beter, aldus Stratagem.

4.3 Bedrijfseconomische haalbaarheid

Hoofdstuk 9 van het Ondernemingsplan beschrijft de visie van de exploitant op de bedrijfseconomische haalbaarheid. Daarbij gaat de exploitant uit van drie investeringsmomenten:

1. Initieel in 2015–2018: € 58 miljoen
2. Uitbreiding omstreeks 2022: € 12 miljoen
3. Uitbreiding omstreeks 2032: € 20 miljoen

Met de initiële investeringen wordt de start- en landingsbaan geschikt gemaakt voor de wens om uiteindelijk 45.000 vliegtuigbewegingen te kunnen accommoderen. Ook wordt de eerste fase van de terminal gebouwd, worden parkeervoorzieningen gecreëerd en worden rijbanen en platform aangelegd. Deze voorzieningen zullen in eerste instantie worden ontwikkeld voor het afhandelen van 10.000 vliegtuigbewegingen en de daarmee gepaard gaande passagiersstromen.

De uitbreidingsinvesteringen omstreeks 2022 zullen gericht zijn op verdere uitbreiding van de terminal en de parkeervoorzieningen om 25.000 vliegtuigbewegingen en hun passagiers af te kunnen handelen. Ook de rijbanen en het platform behoeven daarvoor aanpassing.

De uitbreidingsinvesteringen omstreeks 2032 pakken dezelfde voorzieningen aan, maar zijn nu gericht op verdere uitbreiding van de capaciteit naar 45.000 vliegtuigbewegingen en de daarmee verbonden passagiersstromen. De gefaseerde aanpak zorgt ervoor dat de onderbenutting van de beschikbare faciliteiten tot een minimum wordt beperkt.

De opbrengsten van de exploitatie zullen met name voortkomen uit havengelden (passagiersgelden, landingsgelden en parkeergelden voor vliegtuigen), concessies (uitgegeven aan horeca, retail en andere dienstverlening op de luchthaven) en parkeergelden (uit de parkeervoorzieningen voor auto's van reizigers). De opbrengsten uit general aviation zullen naar de mate waarin deze activiteiten plaats moeten maken voor groot commercieel luchtverkeer, afnemen.

Rekening houdend met de ontwikkeling van kosten verwacht de exploitant – uitgaande van een ontwikkeling volgens het basisscenario – omstreeks 2028 een positief exploitatiesaldo te bereiken. Alsdan verwacht de luchthaven een volume groot commercieel verkeer van 16.000 vliegtuigbewegingen met 2,4 miljoen passagiers. Vanaf dat moment worden de investeringen en de tot dat jaar gecumuleerde aanloopverliezen terugverdiend. Dit zal omstreeks 2035 gerealiseerd zijn.

Indien de groei van de activiteiten anders verloopt dan voorzien in het basisscenario, zullen ook de hiervoor genoemde momenten waarop de exploitatie positief wordt en de investeringen zijn terugverdiend, anders komen te liggen. Bij snellere groei zal dat eerder zijn; bij langzamere groei later. Een ontwikkeling volgens het door de exploitant gepresenteerde lage scenario zou betekenen dat de terugverdientijd 3 jaar langer duurt. Indien de investeringen voor de derde fase niet zouden doorgaan, dan blijft de verdiencapaciteit beperkt tot 25.000 vliegtuigbewegingen. Dit zal betekenen dat de luchthaven pas in 2035 winstgevend wordt.

Toetsing door het bureau Stratagem geeft aan dat er weliswaar onzekerheden zijn, maar dat het geheel aan verwachte opbrengsten en operationele kosten plausibel is. Daarbij heeft men ook gekeken naar de situatie op andere luchthavens (Luchthavens Maastricht, Rotterdam en Eindhoven) en vergelijkingen gemaakt met de in een recent onderzoek beschouwde break-even volumes van andere Europese luchthavens.

4.4 Macro-economische effecten

De exploitant verwacht positieve economische effecten als gevolg van de ontwikkeling van de luchthaven. Dit ontleent de exploitant aan een rapportage van Stratagem dat in opdracht van de gemeente Lelystad naar aanleiding van afspraken daarover aan de Alderstafel Lelystad een onderzoek heeft uitgevoerd naar de toename van directe en indirecte werkgelegenheid als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling van de luchthaven.[35] In februari 2014 heeft dit bureau, eveneens in opdracht van de gemeente Lelystad, het verrichte onderzoek geactualiseerd.[36]

---

35 Stratagem, Business Case en Ruimtelijk-economische Structuur Lelystad Airport, Eindrapport, Den Haag 7 september 2011. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

36 Stratagem, Update werkgelegenheidseffecten Ontwikkeling Lelystad Airport, Eindrapport, Den Haag 11 juni 2014. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

Nu het bevoegd gezag Stratagem heeft verzocht het Ondernemingsplan te toetsen, heeft Stratagem geborgd dat andere experts naar de door de luchthaven genoemde macro-economische effecten hebben gekeken dan de experts die ten behoeve van de opdrachten van de gemeente Lelystad zijn ingezet. Ook heeft het bevoegd gezag in aanvulling op hetgeen door de exploitant is aangereikt, de maatschappelijke kosten en baten van de ontwikkeling van de luchthaven in kaart laten brengen door Decisio.

4.4.1 Werkgelegenheidseffecten

De werkgelegenheid op de luchthaven in de referentiesituatie bedraagt ongeveer 250 mensen. Op grond van de geactualiseerde analyse van Stratagem voor de gemeente Lelystad is de verwachting dat de voorgenomen ontwikkeling van de luchthaven gepaard zal gaan met een aanzienlijke toename van de werkgelegenheid. Bij 1 miljoen passagiers worden naar verwachting 400 arbeidsplaatsen aan directe werkgelegenheid gecreëerd. Uiteindelijk, als de luchthaven volledig tot ontwikkeling is gekomen en er 4,5 miljoen passagiers worden afgehandeld, zal de directe werkgelegenheid ongeveer 2.500 arbeidsplaatsen omvatten. De onderzoekers schatten de indirecte werkgelegenheid op ongeveer 20 procent van de directe werkgelegenheid. Het totale werkgelegenheidseffect zou daarmee uiteindelijk uit kunnen komen op ongeveer 3.000 arbeidsplaatsen.

Een belangrijke factor in de omvang van werkgelegenheidseffecten betreft de mate waarin de luchthaven en het relevante bedrijfsleven erin slaagt om zogenoemde MRO-activiteiten aan te trekken. In de werkstroom «Economische structuurversterking in samenhang met luchthavenontwikkeling» van de Alderstafel Lelystad wordt onder leiding van de gemeente Lelystad invulling gegeven aan de ontwikkeling van MRO-activiteiten.

Uit de toetsing worden bij de genoemde werkgelegenheidseffecten enkele kanttekeningen geplaatst. De exploitant lijkt onvoldoende rekening gehouden te hebben met productiviteitsstijgingen door bijvoorbeeld automatisering. Ook zou de luchthavenontwikkeling een negatief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid in het toerisme in Flevoland. Toeristen zouden vanwege de geluidbelasting weg kunnen blijven. Verder kunnen de indirecte voorwaartse effecten te verwachten door een versterking van het vestigingsklimaat – werkgelegenheid bij bedrijven in de omgeving die gebruik maken van de luchthaven – in het licht van ervaringen in andere regio's aan de optimistische kant zijn.

4.4.2 Reistijdwinsten

Het Ondernemingsplan van de exploitant gaat niet in op reistijdwinsten van reizigers. Reizigers die voorheen van goedkope vliegmogelijkheden op andere (buitenlandse) luchthavens terecht konden, kunnen dat nu op luchthaven Lelystad. Voor hen betekent dit een substantieel kortere reisduur. Ook reizigers in het mainportgebonden verkeer die niet op Schiphol terecht zouden kunnen en aangewezen zouden zijn op verbindingen op andere grote hubs, zoals Frankfurt, zullen reistijdwinst boeken. Doordat het niet-mainportgebonden verkeer bij verplaatsing naar luchthaven Lelystad ruimte schept voor mainportgebonden verkeer krijgen reizigers in het mainportgebonden verkeer immers meer mogelijkheden.

Berekeningen door Decisio geven aan dat het effect van reistijdwinsten omvangrijk kan zijn. Zo komen de reistijdwinsten in het scenario zoals dat in het Ondernemingsplan wordt gehanteerd, uit op circa € 5,3 miljard. Zou de groei tegenvallen, dan zouden de reistijdwinsten nog altijd circa

€ 3 miljard bedragen. Decisio plaatst daarbij wel allerlei kanttekeningen. In gevoeligheidsanalyses is onderzocht hoe robuust deze conclusies zijn. Daaruit blijkt dat de reistijdwinsten lager kunnen zijn. Evenwel blijft het beeld dat reistijdwinst een groot maatschappelijk voordeel kan zijn, overeind.

5 Milieu- en veiligheidseffecten

5.1 Uitvoering onderzoeken voor het MER

Schiphol Group en NV Luchthaven Lelystad hebben als initiatiefnemer een MER opgesteld overeenkomstig de aanpak omschreven in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Daarbij heeft de initiatiefnemer het advies van het bevoegd gezag van 20 december 2013 in acht genomen.[37] In dit advies heeft het bevoegd gezag aanbevelingen gedaan omtrent de aanpak van dit onderzoek, zoals die naar voren waren gekomen uit de ter inzage legging van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau en uit het advies ter zake van de Commissie voor de m.e.r.. Een en ander had het bevoegd gezag samengebracht in de Nota van Antwoord waarin alle zienswijzen en aanbevelingen zijn geanalyseerd (zie paragraaf 2.3.1).

De invoerset, het geheel van gegevens dat nodig is om de berekeningen in de diverse onderzoeken uit te kunnen voeren, is weergegeven in de hoofdstukken 4, 8 en 9 van het Deelonderzoek Geluid.[38] Daarbij is uitgegaan van de voornemens zoals omschreven in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau: een eerste tranche met 25.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer (niet-mainportgebonden verkeer van het type Boeing 737 en Airbus A320) omstreeks 2020 en op termijn een tweede tranche tot een aantal van 45.000 vliegtuigbewegingen van dit luchtverkeer per jaar. Voorts is uitgegaan van alle in de Nota van Antwoord benoemde routesets (en aldaar geïdentificeerde varianten).[39] Verder is speciale aandacht besteed aan kwetsbare situaties, zoals beschermde natuur en nieuwe en bestaande woonwijken en bedrijventerreinen. Tot slot is rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen voor zover deze in vastgestelde (ruimtelijke) plannen zijn voorzien.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste milieueffecten zoals het MER die in kaart heeft gebracht, samengevat. Het MER richt zich daarbij kwantitatief op de milieuaspecten geluid, externe veiligheid en luchtkwaliteit. De effecten op bodem en grondwater, oppervlaktewater en vliegveiligheid brengt het MER kwalitatief in kaart.

Nu het Ondernemingsplan van de exploitant, tevens initiatiefnemer van het MER, een andere fasering in zich heeft dan in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau is aangegeven, geeft het MER aan dat de rapportage beschouwd kan worden als een onderzoek van de milieueffecten in een «worst case»-scenario.[40] De effecten bij de onderzochte aantallen vliegtuigbewegingen zullen ongeacht de tijdsdimensie optreden: geluidsproductie, emissies en risico's van een vliegtuigbeweging zijn altijd hetzelfde, omdat de gehanteerde technologie (lees: vliegtuigtype) de

[37] Brief d.d. 20 december 2013 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Schiphol Group en NV Luchthaven Lelystad inzake Advies uitvoering onderzoeken m.e.r., kenmerk: IENM/BSK-2013/304643. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

[38] ADECS Airinfra en To70, Milieu Effect Rapport Lelystad Airport, Deel 4A: Deelonderzoek Geluid, 31 maart 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202.

[39] Zie hiervoor Bijlage A. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Nota van Antwoord op zienswijzen en adviezen Lelystad Airport, Den Haag 20 december. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

[40] ADECS Airinfra en To70, Milieu Effect Rapport Lelystad Airport, Addendum 1: Het Ondernemingsplan en het MER, 2 juni 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202.

komende jaren niet wezenlijk zal veranderen. Op termijn zou dat wel kunnen, omdat sprake zal zijn van vlootvernieuwing en nieuwe vliegtuigen schoner, stiller en veiliger zullen zijn dan hun voorgangers. Ook relevant is de combinatie van de effecten van het vliegverkeer met andere optredende effecten (wegverkeer, industriële activiteiten) en de achtergrondconcentratie. De totale effecten – de optelsom van de effecten van het vliegverkeer, de andere effecten en de achtergrondconcentratie – kunnen aldus anders uitpakken dan in het MER wordt geschetst. Autonome ontwikkelingen in andere optredende effecten en achtergrondconcentratie kunnen anders uitpakken (zo wordt het wegverkeer «schoner» en «stiller», maar neemt het volume wegverkeer toe en vermindert de achtergrondconcentratie). Aldus betekent de tragere ontwikkeling van het vliegverkeer dat de totale effecten in de praktijk anders zullen zijn, dan de nu bepaalde effecten voor 25.000 vliegtuigbewegingen in 2020 en 45.000 vliegtuigbewegingen in 2025.

5.2 Geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer

In het MER is de geluidbelasting die gepaard gaat met het gebruik van de luchthaven voor de situatie bij 25.000 en bij 45.000 vliegtuigbewegingen voor elke routeset in beeld gebracht. Daarbij is gekeken naar de relevante L_{den}-contouren en de handhavingspunten in het verlengde van de start- en landingsbaan. Ook zijn de volgende zaken berekend: de geluidbelasting in de nacht (L_{night}), het gecumuleerde geluidseffect en het piekniveau van geluid (LA_{max}). Tot slot is een beschrijving van de verwachte effecten van grondgeluid gegeven. Hieronder volgen de belangrijkste resultaten.

5.2.1 Geluidbelasting gedurende het etmaal (L_{den})

De geluidbelasting is op grond van artikel 3, tweede en vierde lid, van het Besluit burgerluchthavens berekend in dB(A) L_{den} volgens het in artikel 4, eerste lid, en bijlage 1, van de Regeling burgerluchthavens bedoelde voorschrift voor de berekening van de L_{den}-geluidsbelasting in dB(A) voor overige burgerluchthavens of kortweg het L_{den}-rekenvoorschrift. Ook zijn de geluidsmaten dB(A) L_{night} en dB(A) LA_{max} bepaald.

Voor de relevante geluidscontouren – voorgeschreven zijn de geluidscontouren van 48, 56 en 70 dB(A) L_{den} (zie paragraaf 2.1.2 van deze nota van toelichting) – is de oppervlakte (in km^2) bepaald. Binnen de contouren is het aantal geluidgevoelige objecten (zoals woningen en scholen), het aantal bewoners en het aantal ernstig gehinderden vastgesteld met behulp van daartoe strekkende gegevensbestanden en rekenregels. Voor de telling van het aantal gebouwen en aantal bewoners binnen de contouren is gebruik gemaakt van een woning- en inwonerbestand met als peildatum juli 2013. Voor het bepalen van het aantal (ernstig) gehinderden en slaapverstoorden is gebruik gemaakt van de dosiseffectrelaties zoals die voor Schiphol zijn opgesteld.

Volgens hoofdstuk 5 van het Deelonderzoek Geluid, het geïntegreerde hoofdrapport en de gepresenteerde kaarten met geluidscontouren kan worden vastgesteld dat er bij realisering van het voornemen geen bestaande en toekomstige woongebieden binnen de 56 en 70 dB(A) L_{den} aanwezig zijn. Dit geldt voor alle routesets. Binnen de 70 dB(A) L_{den} contour zijn geen woningen aanwezig. Binnen de 56 dB(A) L_{den} contour varieert het aantal – merendeels solitair gelegen – woningen afhankelijk van de routeset tussen 47 en 55. Behoudens de terreinen dicht bij de luchthaven geldt een en ander ook voor bestaande en toekomstige bedrijventerreinen.

Beschouwing van de 48 dB(A) L_{den} contour bij realisering van het voornemen leert het volgende. Bij routeset A ligt vrijwel geheel Biddinghuizen binnen deze contour. Naar schatting omvat deze contour ruim 2.700 woningen. Bij de routesets A+ en B liggen de woonkern Biddinghuizen, de noordelijke rand van Zeewolde en de westelijke rand van Dronten binnen de 48 dB(A) L_{den} contour. In totaal betreft dit 2.600 à 2.700 woningen. Bij routeset B+ ligt Biddinghuizen niet binnen deze contour; de noordelijke rand van Zeewolde en de westelijke rand van Dronten wel. Met 278 binnen de contour gelegen woningen is routeset B+ beduidend gunstiger dan de andere routesets. De 48 dB(A) L_{den} contour is niet relevant voor (woonkernen op) het «oude land». Een en ander blijkt ook uit de tabellen 26 en 29 in het Deelonderzoek Geluid.

Beschouwing van de (ruimere) 40 dB(A) L_{den} contour bij realisering van het voornemen geeft het volgende beeld. Bij routeset A liggen de volgende woonkernen binnen deze geluidscontour: Biddinghuizen, het westelijk deel van Dronten, het noordelijke deel van Zeewolde, het plangebied in het noordwesten van Lelystad, het plangebied Oosterwold en een deel van Ens. Langs de VFR-route oostelijk van Lelystad liggen enkele (nieuwe) bedrijventerreinen binnen de 40 dB(A) L_{den} contour. Op het «oude land» valt Nunspeet binnen de contour en delen aan de oostkant van Harderwijk. Het aantal woningen binnen deze contour bedraagt 16.585. Voor de routesets A+, B en B+ is het beeld binnen Flevoland vrijwel hetzelfde met dien verstande dat ook Swifterbant binnen de contour komt te liggen, terwijl het plangebied in het noordwesten van Lelystad blijft gevrijwaard. Op het «oude land» komt in routeset B het westen van Kampen binnen de contour te liggen, terwijl Nunspeet en Harderwijk worden gevrijwaard. In routeset B+ ligt niet het westen van Kampen in de contour, maar wel Wezep en de noordzijde van Elburg. De contour omvat in deze routesets 17.180 tot 17.671 woningen. Het voorgaande is gebaseerd op de tabellen 25 en 29 in het Deelonderzoek Geluid.

Uitgaande van de oppervlakte van de verschillende geluidscontouren – zie paragraaf 5.1.3 in het Deelonderzoek Geluid – is sprake van een toename in de omvang van deze contouren bij de voorgenomen activiteit ten opzichte van die bij de referentiesituatie. Wanneer alle harde nieuwbouwplannen gerealiseerd worden, betekent de voorgenomen activiteit bij alle routevarianten meer hinder en slaapverstoring dan de referentiesituatie. Bij de voorgenomen activiteit leveren routevariant A, A+ en B de meeste hinder en slaapverstoring op en routevariant B+ de minste. Dat de contouren in omvang toenemen ten opzichte van de referentiesituatie is logisch in het perspectief van het voornemen: het voornemen betekent een substantiële toename van de activiteiten op de luchthaven. Vergelijkbare beelden zijn waarneembaar bij de aantallen inwoners binnen de contouren en de aantallen ernstig gehinderden.

5.2.2 Geluidbelasting in de nacht (L_{night})

Met betrekking tot de L_{night} zijn voor beide fasen en voor alle routesets de contouren voor 30 tot en met 60 dB(A) in kaart gebracht. Het betreft hier overigens uitsluitend (startend) verkeer tussen 06.00 en 07.00 uur; de luchthaven is van 23.00 uur tot 06.00 uur gesloten. De extensieregeling is niet in de berekeningen meegenomen. Wel is een inschatting gemaakt van het gebruik van de extensieregeling.

De contouren voor 45 tot en met 60 dB(A) L_{night} liggen uitsluitend in het verlengde van de start- en landingsbaan. Binnen deze contouren zijn dan ook weinig slaapverstoorden te verwachten: binnen de 45 dB(A) L_{night} contour 38 tot 41 personen, afhankelijk van de routeset.

De ligging van de 40 dB(A) L_{night} contour voor routeset A omvat alleen de woonkern Biddinghuizen. Dit is ook het geval in routeset A+ en B. In routeset B+ ligt de 40 dB(A) L_{night} contour geheel buiten deze woonkern. Een en ander is ook aan het aantal slaapverstoorden te zien: in de routesets A, A+ en B zijn 350 tot 550 slaapverstoorden te verwachten; in routeset B+ is dat met 88 beduidend minder.

Binnen de 30 dB(A) L_{night} contour liggen in routeset A de woonkernen Biddinghuizen, Nunspeet, Harderwijk, Hulshorst, Hierden, Ermelo en een deel van Zeewolde en Dronten. Het aantal slaapverstoorden is geschat op ruim 2.700. Met nieuwbouwplannen meegeteld is dit bijna 3.400. De ligging van de 30 dB(A) L_{night} contour in routeset A+ en B wijkt substantieel af. De 30 dB(A) L_{night} contour omsluit een gebied inclusief de woonkernen van Biddinghuizen, Dronten, Swifterbant en het noordelijk deel van Zeewolde. Op het «oude land» valt niet het gebied van Harderwijk tot Nunspeet binnen de contour, maar wel een heel ander gebied, namelijk het zuidwestelijk deel van Kampen en Wezep. Het aantal slaapverstoorden bedraagt ongeveer 3.275. Met nieuwbouw ongeveer 4.150. Met routeset B+ blijft het noordelijk deel van Zeewolde en het zuidwestelijk deel van Kampen gevrijwaard, maar strekt het gebied zich uit naar Wezep, Wapenveld en delen van Hattem en Elburg. Het aantal slaapverstoorden in deze routeset binnen de 30 dB(A) L_{night} contour komt op 2.577 (inclusief nieuwbouw: 3.101).

5.2.3 Piekniveaus in de geluidbelasting (LAmax)

Ook de piekniveaus in de geluidbelasting zijn voor beide fasen en alle routesets onderzocht en op kaartbeelden weergegeven. Deze zijn gepresenteerd in paragraaf 5.3 van het Deelonderzoek Geluid. In het navolgende wordt de essentie van deze analyse weergegeven.

Voor baan 05 (start richting noordoosten; landing vanuit het zuidwesten) treden de hoogste geluidsniveaus op ten noordoosten van de startbaan. Dit betreft aldus startend verkeer. Bij routeset A is het niet waarschijnlijk dat hier gelegen woongebieden behoudens Biddinghuizen een piekniveau boven 60 dB(A) zullen ervaren. Bij Biddinghuizen treden piekniveaus tussen 60 en 70 dB(A) op. Bij routeset B en B+ zal in het oostelijk deel van Swifterbant en het westelijk deel van Dronten mogelijk een piekniveau van net boven 60 dB(A) optreden. Biddinghuizen is in deze routesets bij gebruik van baan 05 gevrijwaard.

De piekniveaus van landend verkeer bij gebruik van baan 05 zijn met name relatief hoog in het toekomstige woongebied Oosterwold. Boven dit gebied zijn piekniveaus tot 80 dB(A) te verwachten, met name in de laatste bocht die het landend verkeer moet maken richting het noordoosten. Dit geldt voor alle beschouwde routesets.

Voor baan 23 (start richting zuidwesten; landing vanuit het noordoosten) zal het landend verkeer in alle routesets in westelijk Dronten piekniveaus veroorzaken tot 65 dB(A). Het startend verkeer zal in het westelijke deel van Zeewolde en in Biddinghuizen piekwaarden opleveren tot ongeveer 70 dB(A). Bij Biddinghuizen hangt dit met name samen met de benodigde acceleratie om op een hoger vliegniveau te komen. Routeset B+ geeft hier nog het meeste soelaas: de piekniveaus liggen zo'n 10 dB(A) lager. In routeset A treedt bij gebruik van de uitvliegroute over de Oostvaardersplassen en vervolgens langs de rand van Flevoland in het plangebied ten noorden van Lelystad ook een toename in piekniveaus op vanwege een acceleratiemoment van de vliegtuigen. In deze routeset worden de Oostvaardersplassen overvlogen met piekniveaus variërend tussen 65 en 70 dB(A).

5.2.4 Cumulatie van geluid

De geluidbelasting van de luchthaven in combinatie met de geluidbelasting van andere activiteiten, i.c. het wegverkeer, het railverkeer en de industrie is eveneens onderzocht voor de directe omgeving van de luchthaven. De resultaten hiervan zijn gepresenteerd in paragraaf 5.5 van het Deelonderzoek Geluid. In deze cumulatie is geen rekening gehouden met overig vliegverkeer, met name verkeer van en naar Schiphol en militair vliegverkeer. Dit verkeer vliegt dermate hoog of dermate incidenteel dat het effect op de cumulatie verwaarloosbaar is. Op basis van de gecumuleerde geluidscontouren zijn de woningen en de bewoners binnen deze contouren geteld en zijn op basis van bestaande dosis-effect relaties de geschatte aantallen gehinderden en ernstig gehinderden bepaald.

Afgaande op de resultaten van de 70 dB(A) L_{den} contour is waarneembaar dat bij cumulatie 15 woningen en 76 bewoners binnen deze contour worden aangetroffen. Hiervan zullen 41 mensen zich gehinderd voelen en 23 ernstig gehinderd. Voor ruimere contouren (bij een lager geluidsniveau) zijn deze aantallen beduidend hoger. Evenwel is bij de 70 dB(A) L_{den} contour voor uitsluitend het vliegtuiggeluid (op de luchthaven) vastgesteld dat zich binnen deze contour geen woningen en geen bewoners bevinden. Aldus hebben de nu geconstateerde aantallen geen betrekking op het vliegtuiggeluid, maar op andere geluidsbronnen.

5.2.5 Grondgeluid

Bij grondgeluid gaat het om het geluid van vliegtuigen die zich op het banenstelsel van de luchthaven verplaatsen en bezig zijn met taxiën, starten of landen. Vooral het laagfrequente geluid van startende vliegtuigen wordt als hinderlijk ervaren. Ook het proefdraaien van vliegtuigmotoren – een stationaire activiteit – geeft grondgeluid. In berekeningsmodellen voor vliegtuiggeluid zijn hiervoor geen gefundeerde en gevalideerde algoritmes opgenomen. Het MER beschouwt dit geluid daarom kwalitatief.

In het verleden is na ingebruikname van de Polderbaan op Schiphol door enkele instituten (NLR, TNO en Wyle Laboratories) onderzoek gedaan naar het voorkomen van grondgeluid. Het onderzoek heeft aangetoond dat het geluid en de trillingen van lage frequenties met name wordt veroorzaakt door starts van de grotere vliegtuigen (zoals van de types DC10, MD11, B747 en A330). Ook de afstand tussen woningen en de start- en landingsbaan bleek relevant.

Op grond van de bevindingen bij Schiphol concludeert het MER dat de mogelijke hinder ten gevolge van grondgeluid zeer gering zal zijn. Grotere vliegtuigen zullen geen gebruik maken van de luchthaven. Woonbebouwing ligt op grote afstand van de luchthaven. Het is niet waarschijnlijk dat er veel laagfrequent geluid geproduceerd zal worden en dat het, voor zover dat toch voortgebracht wordt, in woongebieden hinder zal veroorzaken.

5.3 Externe veiligheid

Externe veiligheid heeft betrekking op mogelijke ongevallen tijdens een start of een landing van een vliegtuig en de kans dat daarbij slachtoffers vallen onder aanwezigen op de grond. Er wordt onderscheid gemaakt tussen plaatsgebonden risico (hierna: PR) en groepsrisico. Het plaatsgebonden risico gaat over het minimale beschermingsniveau voor de inwoners van een bepaald gebied. Er wordt dan gekeken naar de kans dat

iemand die een jaar lang permanent op een plaats aanwezig is, overlijdt door een ongeluk. Daarbij wordt ook gekeken naar het aantal (beperkt) kwetsbare objecten binnen de contouren. Het groepsrisico legt een relatie tussen de kans op een ramp en het aantal mogelijke slachtoffers. Het is dus een maatstaf voor de verwachte omvang van een ramp.

In het MER is de externe veiligheid onderzocht.[41] De risico's die gepaard gaan met het gebruik van de luchthaven voor de situatie bij 25.000 vliegtuigbewegingen en bij 45.000 vliegtuigbewegingen, zijn voor elke routeset in kaart gebracht. De effecten van de voorgenomen activiteit op externe veiligheid zijn in beeld gebracht conform het voorschrift voor de berekening en bepaling van de 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risicocontouren en het totaal risicogewicht voor overige burgerluchthavens bedoeld in artikel 4, eerste lid, en bijlage 1 bij de Regeling burgerluchthavens. Daarvoor is het rekenprogramma GEVERS gebruikt.

5.3.1 Plaatsgebonden risico

5.3.1.1 Omvang en ligging van PR-contouren

Een eerste vergelijking tussen de risicocontouren van de referentiesituatie en die van het algemene beeld van de voorgenomen activiteit laat duidelijk het effect zien van de voorgenomen aanpassingen van de start- en landingsbanen. Door het voorgenomen opheffen van de baan voor micro light aircraft (hierna: MLA; 05M-23M) concentreren de contouren in de voorgenomen activiteit zich rondom de hoofdbaan 05–23. Het effect van het verlengen van de baan 05–23 is daarnaast duidelijk zichtbaar: de contouren verplaatsen zich naar buiten in het verlengde van de baan. Dit effect is sterker zichtbaar nabij de baankop 05 dan bij baankop 23 doordat de baan meer in zuidwestelijke richting dan in noordoostelijke richting zal worden verlengd.

Een verdere vergelijking van de contouren van de referentiesituatie en het algemene beeld van de voorgenomen activiteit laat zien dat de contouren in de voorgenomen activiteit langer doorlopen in het verlengde van de baan en dat de 10^{-7} en 10^{-8} PR-contour dichter bij de luchthaven minder breed zijn. Dit komt enerzijds doordat de hoeveelheid circuitverkeer lager zal worden in de voorgenomen activiteit waardoor met name de contouren ten zuiden van de baan beduidend kleiner worden. Dit is duidelijk te zien in de 10^{-8} PR-contour. Anderzijds is de concentratie rond en in het verlengde van de baan het gevolg van de veranderingen in verkeerssamenstelling. Groot luchtverkeer wordt binnen GEVERS gekenmerkt door een kleinere spreiding van het risico in tegenstelling tot het kleine luchtverkeer. De scherpe uitlopers in de contouren voor de referentiesituatie aan weerzijden van de baan ter hoogte van de baankoppen zijn het gevolg van het kleine verkeer.

Algemeen kan geconcludeerd worden dat de voorgenomen ontwikkeling van luchthaven Lelystad zal leiden tot een concentratie van het plaatsgebonden risico in het verlengde van de start- en landingsbaan, waarbij de oppervlakten van de 10^{-5} PR-contour met circa 15 procent zullen toenemen onafhankelijk van de routevariant of marktscenario. De oppervlakten van de 10^{-6}, 10^{-7} en 10^{-8} PR-contour zullen afnemen afhankelijk van de routevariant en het scenario.

[41] ADECS Airinfra en To70, Milieu Effect Rapport Lelystad Airport, Deel 4B: Deelonderzoek Externe Veiligheid, 31 maart 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202.

De toename van de 10^{-5} PR-contour is het gevolg van de uitwisseling van klein verkeer voor groot verkeer. De 10^{-5} PR-contour wordt door de relatief kleine afstand tot de luchthaven sterk bepaald door het volume en type verkeer. Doordat het groot luchtverkeer gekenmerkt wordt door een groter ongevalgevolggebied en hogere letaliteit ten opzichte van klein verkeer, kan de afname in klein verkeer niet compenseren voor de in verhouding kleine toename in het aantal bewegingen van groot verkeer. Hierdoor neemt het oppervlak van de 10^{-5} PR-contour toe.

De reductie van de oppervlakten van de 10^{-6}, 10^{-7} en 10^{-8} PR-contour komt doordat het routegebruik en de spreiding een grotere invloed hebben op het plaatsgebonden risico dan bij de 10^{-5} contour. Het verkeer wordt in de referentiesituatie over meer verschillende routes nabij de luchthaven verspreid, waarbij het klein luchtverkeer een grotere spreiding kent. Hierdoor zal het risico meer verspreid worden en zijn de contouren met lagere risicowaarden groter voor de referentiesituatie dan voor de voorgenomen activiteit.

Bij 45.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer zijn de contouren nabij de luchthaven smaller, maar lopen door tot op een grotere afstand van de luchthaven als ze worden vergeleken met de contouren van de situatie bij 25.000 vliegtuigbewegingen groot verkeer. Dit wordt veroorzaakt door de verschillen in de vlootsamenstelling. Het scenario met 25.000 vliegtuigbewegingen groot verkeer bevat nog een aanzienlijk aandeel klein luchtverkeer dat een grotere spreiding in de omgeving van de baankoppen kent dan het groot verkeer waardoor de contouren hier breder zijn. Naarmate er meer groot verkeer op luchthaven Lelystad zal worden geaccommodeerd, zal het verkeer zich meer concentreren op de directe aanvlieg- en vertrekroutes waardoor de contouren zullen versmallen nabij de luchthaven en langer zullen worden langs deze routes.

De ligging en de grootte van de 10^{-5}, 10^{-6} en 10^{-7} PR-contouren zijn voor de routevarianten vrijwel gelijk. Dit is te verklaren doordat de ligging van de routes binnen deze gebieden identiek is. Op grotere afstand van de luchthaven zijn er verschillen tussen de routesets. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de ligging van de 10^{-8} PR-contouren, waarbij het zuidwestelijke deel van de contour voor routevariant B+ naar het zuiden afbuigt. De verschillen in oppervlak van de 10^{-8} PR-contouren zijn echter marginaal. De grootste variatie voor de situatie met 25.000 vliegtuigbewegingen groot verkeer, tussen variant B en B+, bedraagt minder dan 4 procent. Voor de situatie met 45.000 vliegtuigbewegingen bedraagt de grootste variatie (tussen variant B en B+) minder dan 1 procent. Hieruit valt te concluderen dat de routesets voor de gegeven marktscenario's geen invloed hebben op het plaatsgebonden risico 10^{-7} en hoger, en dat er geen belangrijk verschil is wat betreft de oppervlakte van de PR-contour van 10^{-8}.

5.3.1.2 Woningen, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen

Binnen de 10^{-5} PR-contour blijft het aantal woningen nihil: in de referentiesituatie bevinden zich geen woningen binnen dit gebied; in de voorgenomen situatie zal dat eveneens het geval zijn. Hetzelfde geldt voor de kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen.

Binnen de 10^{-6} PR-contour zijn in de referentiesituatie één woning en 7 beperkt kwetsbare gebouwen aangetroffen; er zijn geen kwetsbare gebouwen. In de voorgenomen situatie bevinden zich binnen deze risicocontour 3 à 4 woningen, afhankelijk van het aantal vliegtuigbewegingen, twee kwetsbare gebouwen en 3 à 4 beperkt kwetsbare gebouwen.

Voor de 10^{-7} PR-contour is een omgekeerde ontwikkeling waarneembaar. In de referentiesituatie bevinden zich in de voor deze situatie geldende contour voor dit risiconiveau 21 woningen, 2 kwetsbare gebouwen en 13 beperkt kwetsbare gebouwen. Realisatie van het voornemen leidt voor dit risiconiveau tot een afname naar 20 woningen en 6 beperkt kwetsbare gebouwen (bij 45.000 vliegtuigbewegingen). Dit hangt samen met de geconstateerde reductie in oppervlakte van deze contour als gevolg van routegebruik en spreiding.

Bij de 10^{-8} PR-contour is dat duidelijker zichtbaar. Daar daalt het aantal woningen van 755 in de referentiesituatie naar 500 à 600 bij 25.000 vliegtuigbewegingen en zelfs 166 tot 188 bij 45.000 vliegtuigbewegingen. Het aantal kwetsbare gebouwen daalt van 8 naar 6 respectievelijk 2. Het aantal beperkt kwetsbare gebouwen daalt van 95 naar 41 à 50 respectievelijk 14 à 15. Ook dit is te wijten aan de reductie in oppervlakte van deze contour naar de mate waarin groot luchtverkeer het kleine luchtverkeer vervangt. Bovendien omvat deze contour bij 45.000 vliegtuigbewegingen niet meer delen van de woonkern Lelystad.

De tellingen voor de verschillende routevarianten ontlopen elkaar nauwelijks waarbij er alleen verschillen zichtbaar zijn voor de tellingen binnen de 10^{-8} PR-contour. Hierbij is routevariant B+ het meest gunstige alternatief waarvoor zowel het aantal kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten binnen de contouren het kleinst is. Dit is te verklaren door de optimalisatie van de routes van B+ om de woongebieden in de omgeving te ontzien en daarmee dus de grotere mensenconcentraties te vermijden.

Wanneer mogelijke toekomstige bedrijventerreinen worden meegenomen, is het aantal kwetsbare gebouwen nog een fractie hoger. De conclusie blijft ook in dat geval dat routevariant B+ het meeste gunstige alternatief is.

5.3.1.3 Bewoners binnen PR-contouren

Het aantal bewoners binnen de PR-contouren hangt sterk af van het aantal woningen binnen deze contouren. In vergelijking met de referentiesituatie zal het aantal bewoners binnen de contouren afnemen dan wel gelijk blijven ten gevolge van de voorgenomen ontwikkeling van luchthaven Lelystad. Hierop is één uitzondering, het aantal bewoners binnen de 10^{-6} PR-contour zal toenemen.

Uit de resultaten blijkt dat de situatie bij 45.000 vliegtuigbewegingen een sterkere reductie kent in het aantal bewoners binnen de 10^{-7} en 10^{-8} contouren vergeleken met de situatie bij 25.000 vliegtuigbewegingen. De sterke afname zichtbaar in de tellingen voor de 10^{-8} PR-contour tussen de twee situaties komt doordat de 10^{-8} PR-contour voor 45.000 vliegtuigbewegingen niet langer een deel van de woonkern van Lelystad omsluit. Ook de aantallen binnen de 10^{-6} contour nemen af door de concentratie van het verkeer bij 45.000 vliegtuigbewegingen ten opzichte van het verkeer bij 25.000 vliegtuigbewegingen.

De aantallen bewoners voor de verschillende routevarianten ontlopen elkaar nauwelijks. Er zijn alleen verschillen zichtbaar voor de aantallen bewoners binnen de 10^{-8} PR-contour. Voor de aantallen bewoners binnen de 10^{-8} contour is routevariant B+ het meest gunstige alternatief voor beide situaties. Dit is te verklaren omdat de routes van B+ geoptimaliseerd zijn om de woongebieden in de omgeving en daarmee dus grotere mensenconcentraties te vermijden.

5.3.2 Groepsrisico

Het groepsrisico kan worden weergegeven door een zogeheten FN-curve. De FN-curve beschrijft de kans (F), dat over een jaar genomen, een groep van meer dan een gegeven aantal personen (N slachtoffers) komt te overlijden als direct gevolg van één enkel vliegtuigongeval. Hoe lager de curve ligt, hoe lager het groepsrisico.

Het groepsrisico zal toenemen voor de voorgenomen situatie in vergelijking tot de referentiesituatie. Met name het risico op ongevallen met grotere groepen neemt toe. De verschillen tussen de scenario's van de voorgenomen activiteit voor elk van de routevarianten vertonen sterke overeenkomsten: het risico neemt voor iedere groepsgrootte toe bij het scenario met 45.000 vliegtuigbewegingen in vergelijking met het scenario met 25.000 vliegtuigbewegingen. De routevarianten ontlopen elkaar onderling nauwelijks bij groepen kleiner dan 20 personen. Hiervoor zijn de routevarianten A, A+ en B gelijkwaardig. Bij groepsgrootte van 20 personen of meer is het groepsrisico ten gevolge van routevariant B+ lager in vergelijking tot de overige routevarianten van de voorgenomen activiteit. Dit is te verklaren uit het feit dat de routes van B+ geoptimaliseerd zijn om de woongebieden in de omgeving en daarmee dus grotere mensenconcentraties te vermijden.

5.3.3 Totaal risico gewicht

Het totaal risicogewicht (hierna: TRG) drukt het risico van de luchthaven uit in één getal. Het is afhankelijk van de typen vliegtuigen (ongevalkansen), het MTOW en het totaal aantal bewegingen. Het TRG wordt namelijk berekend als het product van de gemiddelde ongevalskans per vliegtuigbeweging per gebruiksjaar en de som van het maximum startgewicht (hierna: MTOW) van de vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar. TRG is niet plaatsgebonden, zodat routes en baangebruik geen invloed hebben op de berekening.

In de eindsituatie met 45.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer bedraagt het TRG 1,755 ton per jaar. In de referentiesituatie is dat 0,904 ton per jaar. De toename in activiteit betekent aldus ook een evenredige toename in het TRG.

5.3.4 Gevaarlijke stoffen en risicovolle inrichtingen

Ten aanzien van gevaarlijke stoffen zijn vliegtuigbrandstoffen de enige relevante categorie om in beschouwing te nemen. Het betreft vliegtuigbrandstoffen van het type Jet A1, Mogas en Avgas; de eerste is vooral bedoeld voor groot luchtverkeer, de laatste twee worden vooral door klein verkeer gebruikt. Deze brandstoffen worden over de weg aangevoerd, waarbij zij overeenkomstig de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen niet routeplichtig zijn en dus niet vervoerd worden over voorgeschreven routes.

Vanwege de voorziene afname van de omvang van het klein verkeer zal ook het gebruik van Mogas en Avgas afnemen, waarbij het loodhoudende Avgas naar verwachting binnen afzienbare tijd geheel zal verdwijnen. Naar de mate waarin groot verkeer op de luchthaven tot ontwikkeling komt, zal ook het gebruik van Jet A1 toenemen. Dit laatste zal een risicoverhogend effect hebben; de omvang hiervan laat zich momenteel nog niet bepalen.

Ten aanzien van risicovolle inrichtingen in de omgeving van de luchthaven blijkt dat er binnen de 10^{-5}, 10^{-6}, 10^{-7} en de 10^{-8} PR-contouren geen risicovolle inrichtingen aanwezig zijn. Voor zover op basis van de beschikbare informatie kan worden overzien, bestaat er dus een zeer laag risico op een vliegtuigongeval in de directe omgeving van de luchthaven, waarbij risicogevoelige objecten of gevaarlijke installaties op de grond betrokken zouden kunnen zijn.

5.4 Vliegveiligheid

Het MER heeft ook de effecten op vliegveiligheid onderzocht. Het gaat hierbij om interferentie met ander luchtverkeer (met name van en naar Schiphol en militaire activiteiten), de kans op vogelaanvaringen en het risico van obstakels langs de aan- en uitvliegroutes.

5.4.1 Interferentie met ander vliegverkeer

Bij het ontwerp van de routesets zoals die zijn geschetst in Bijlage A van de Nota van Antwoord, is al rekening gehouden met een zo miniem mogelijke impact op interferentie met Schiphol-verkeer en met militair luchtverkeer. Ten opzichte van de eerder gepresenteerde routes in Bijlage 2 van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau was er al een verbeterslag gemaakt. Van de routesets A en A+ werd geconstateerd dat deze interferentie met het Schiphol-verkeer blijven veroorzaken. Om dit te voorkomen zou dit vergen dat beneden 3.000 voet gevlogen zou worden, wat in het licht van het overvliegen van de Oostvaardersplassen en van het afsprakenkader in het Aldersadvies Lelystad niet wenselijk is. Van de routesets B en B+ werd vastgesteld dat er geen interferentie met het Schiphol-verkeer is. Met betrekking tot het militaire luchtverkeer was vastgesteld dat de interferentie in geen enkele routeset tot problemen zou leiden.

5.4.2 De kans op vogelaanvaringen

Met betrekking tot de kans op vogelaanvaringen is geconstateerd dat – ongeacht de routeset – zowel tijdens als buiten het broedseizoen grote aantallen vogels gebruik maken van natuurgebieden in een ruime omgeving van luchthaven Lelystad. Het gros van deze vogels vliegt op hoogtes tot 300 meter.

De risicovolste verplaatsingen zijn die van aalscholvers, omdat die relatief dicht langs luchthaven Lelystad vliegen. Hiervan is echter slechts enkele keren per jaar sprake als het Markermeer vertroebeld raakt (door weersomstandigheden) en de aalscholvers daar niet goed kunnen foerageren.

Ook relevant zijn verplaatsingen van ganzen van en naar foerageergebieden op een afstand van 4 tot 6 kilometer van de luchthaven. Andere vogelverplaatsingen zijn minder risicovol geacht. Ook is geconstateerd dat het aantal vogels dat ten westen van de luchthaven dagelijks vooral in de schemer vliegt, hoger ligt dan ten oosten van de luchthaven. Tijdens het winterhalfjaar vinden de meeste vliegbewegingen van vogels plaats; in het broedseizoen is het in de regel rustiger.

5.4.3 Mogelijke conflicten met bestaande objecten

Wat betreft bestaande objecten in de omgeving van luchthaven Lelystad is geanalyseerd welke objecten in de verschillende routesets conflicteren met obstakelvlakken. Obstakelvlakken kunnen betrekking hebben op vlakken zoals gedefinieerd in Annex 14 van het ICAO-verdrag (hierna:

Annex 14-vlakken) die bedoeld zijn voor een optimale vliegveiligheid, of op zogenoemde Communication, Navigation and Surveillance-vlakken (hierna: CNS-vlakken) die bedoeld zijn om een ongestoorde werking van communicatie- en navigatieapparatuur te bewerkstelligen.

Geconstateerd is dat 42 van de 623 geanalyseerde windturbines in de provincie Flevoland door één of meerdere obstakelvlakken steken. Van andere geanalyseerde objecten zijn er enige tientallen die door Annex 14-vlakken steken en een groot aantal die door CNS-vlakken steken. De ruimtelijke regels van het luchthavenbesluit leiden er niet toe dat deze windmolens, zijnde reeds bestaande obstakels die met een bouwvergunning zijn opgericht, dienen te verdwijnen. Bij het ontwerpen van de aan- en uitvliegroutes is met het bestaan van deze windmolens rekening gehouden.

Realisatie van de voorgenomen activiteit zal voorts niet leiden tot het kappen of aftoppen van bomen. Rondom het vliegveld bevinden zich geen bomen in de vlakken voor vliegveiligheid.

5.5 Luchtkwaliteit

In de Wet milieubeheer zijn grenswaarden opgenomen voor zeven stoffen en richtwaarden voor vijf stoffen voor de concentraties in de buitenlucht. In Nederland zijn de concentraties voor stikstof (hierna: NO_2) en fijnstof (hierna: PM_{10} en $PM_{2,5}$) het meest kritisch. Deze twee stoffen zijn in Nederland maatgevend voor de bepaling of er sprake is van overschrijding van luchtkwaliteitsnormen. Bij voldoen aan de normen voor deze stoffen, kan overschrijding van normen voor overige, in de Wet milieubeheer genoemde stoffen redelijkerwijs worden uitgesloten.

Het luchthavenbesluit voor luchthaven Lelystad staat niet op de limitatieve lijst van artikel 5.16, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dat betekent dat vanuit deze wet bezien bij de besluitvorming over het luchthavenbesluit geen rekening gehouden hoeft te worden met de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Ook de Wet luchtvaart schrijft dit niet voor. De Wet luchtvaart maakt het wel mogelijk om een of meer grenswaarden met het oog op de lokale luchtverontreiniging op te nemen in het luchthavenbesluit (artikel 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart).

Voor de beoordeling van de effecten van het hoge scenario is in het MER wel onderzocht wat de effecten op luchtkwaliteit zijn. Voor de luchthaven Lelystad zijn de concentraties voor NO_2 en fijnstof PM_{10} in beeld gebracht. Daarnaast is ook de fijnere fractie van fijnstof ($PM_{2,5}$) in beeld gebracht en is kwalitatief ingegaan op geurhinder en de uitstoot van broeikasgassen (hierna: CO_2 emissie).

5.5.1 Emissies van stikstof en roet (NO_2, PM_{10} en $PM_{2,5}$)

De jaargemiddelde concentratie van NO_2 wordt voor ruim 50 procent bepaald door de achtergrondconcentratie. Voor de jaargemiddelde concentraties PM_{10} en $PM_{2.5}$ is de invloed van de achtergrondconcentratie nog veel groter: circa 85–90 procent.

Tevens blijkt uit de totalen voor de jaargemiddelde concentraties NO_2 en PM_{10} dat er geen overschrijdingen van de wettelijke normen voor deze stoffen bij realisatie van de voorgenomen activiteit worden verwacht. Wel zal er door de voorgenomen activiteit een beperkte toename van concentraties ontstaan ten opzichte van de referentiesituatie.

Van fijnstof wordt vooral roet (hierna: EC) in relatie gebracht met gezondheidseffecten. Wegverkeer veroorzaakt de meeste uitstoot van roet. Voor elke 0,5 $\mu g/m^3$ roet extra waar mensen langdurig bloot aan staan leven zij gemiddeld drie maanden korter. Uit de concentratieberekeningen van elementair koolstof (EC) volgt dat de voorgenomen ontwikkeling een zeer geringe toename veroorzaakt (maximaal 0,02 $\mu g/m^3$ voor de plansituatie 2025 met 45.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer). Dit zou voor mensen die hier langdurig aan blootstaan betekenen dat zij circa 5 dagen korter kunnen leven.

5.5.2 Emissies van koolmonoxide (CO) en lood (Pb)

De voorgenomen activiteit heeft tot gevolg dat er een afname ontstaat van de uitstoot van CO en lood (hierna: Pb). Deze afname wordt veroorzaakt doordat het aantal vliegtuigbewegingen van met name klein verkeer afneemt; dit soort verkeer maakt nog gebruik van motoren die loodhoudende brandstof nodig hebben. In de berekening van de emissie wordt geen rekening gehouden met aanpassingen aan motoren waardoor er geen loodhoudende brandstof meer gehanteerd hoeft te worden voor een vliegtuig waar dat normaal gesproken wel het geval zou zijn. In de praktijk blijkt er een daling te zijn van de afgifte van loodhoudende brandstof Avgas op luchthaven Lelystad die wordt veroorzaakt door voornoemde aanpassing van de motoren. De verwachting is derhalve dat de berekende loodemissie in de praktijk nog lager zal uitkomen.

5.5.3 Emissies van overige stoffen

De emissie van overige stoffen neemt toe, met name de toename van CO_2 is aanzienlijk. Specifiek voor luchthavens gelden er echter geen begrenzingen voor de uitstoot van CO_2. Wel biedt het Europese systeem van emissiehandel (Emission Trading Scheme (ETS)) voor luchtvaartmaatschappijen hiervoor een oplossing.

De emissie van NO_x en PM_{10} neemt ook toe, dit leidt echter niet tot overschrijding van wettelijke normen voor deze stoffen. Dit bleek ook al uit de concentratieberekeningen van deze stoffen.

5.6 Natuur

In het MER voor luchthaven Lelystad is voor de situatie met 25.000 vliegtuigbewegingen groot verkeer en voor de situatie met 45.000 vliegtuigbewegingen groot verkeer een beschrijving gegeven van de volgende natuureffecten: vernietiging als gevolg van ruimtebeslag, verstoring, verdroging en vernatting vanwege veranderingen in de waterhuishouding, barrière werking en stikstofdepositie. Er is een beoordeling uitgevoerd ten aanzien van de Natuurbeschermingswet 1998 (met name in verband met Natura 2000-gebieden).[42] Dit is ook gedaan voor de Flora- en faunawet (in verband met de bescherming van (leefgebieden van) beschermde soorten).[43] Voor de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) en de stiltegebieden is eveneens een beoordeling gemaakt.[44]

---

[42] ADECS Airinfra en To70, Milieu Effect Rapport Lelystad Airport, Deel 4E: Deelonderzoek Beschermde Natuurgebieden, 31 maart 2014 en Addendum 3: Stikstofdepositie, 2 juni 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202.

[43] ADECS Airinfra en To70, Milieu Effect Rapport Lelystad Airport, Deel 4F: Deelonderzoek EHS en Stiltegebieden, 31 maart 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202.

[44] ADECS Airinfra en To70, Milieu Effect Rapport Lelystad Airport, Deel 4G: Deelonderzoek Beschermde planten en dieren, 31 maart 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202.

De algemene conclusie is dat er geen vernietiging van natuur- of leefgebied plaatsvindt als gevolg van ruimtebeslag, dat er geen verdroging of vernatting plaatsvindt en dat de uitbreiding geen barrièrewerking veroorzaakt. In het navolgende worden de belangrijkste constateringen samengevat voor verstoring en voor stikstofdepositie.

5.6.1 Verstoring

5.6.1.1 Natuurbeschermingswet 1998

Indien aan- en uitvliegroutes over de Oostvaardersplassen lopen (routesets A en A+), kan er sprake zijn van een significant negatief effect op dit Natura 2000-gebied, in het bijzonder op een aantal kwetsbare vogels. De instandhoudingdoelen van aldaar levende kwetsbare soorten zouden dan kunnen worden aangetast door verstoring. Ook wordt de positie van de Oostvaardersplassen als door de Provincie Flevoland aangewezen stiltegebied aangetast: de richtwaarde voor dit stiltegebied zal worden overschreden. Er zal geen sprake zijn van achteruitgang van het natuurschoon (ongereptheid en natuurlijkheid), zoals dit is gedefinieerd in de aanwijzing als beschermd natuurmonument. In de routesets B en B+ is er geen effect op de Oostvaardersplassen, omdat er in deze routesets geen vliegverkeer over dit gebied is voorzien.

Verstoring van beschermde soorten door klein luchtverkeer en helikopters zal afnemen vanwege de vermindering van de omvang van dit vliegverkeer in het voornemen.

Verstoring van beschermde soorten door groot luchtverkeer aan de randen van de Flevopolder en in de aangrenzende Natura 2000-gebieden zal niet plaatsvinden, omdat – ongeacht de routeset – dit luchtverkeer deze gebieden op minimaal 3.000 voet of hoger overvliegt. Aldus zal in deze gebieden geen sprake zijn van significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen voor de aanwezige soorten (waaronder vogels).

5.6.1.2 Flora- en faunawet

Realisatie van een verlengde start- en landingsbaan en van de bijbehorende nieuwe gebouwen zullen niet leiden tot strijdigheden met de Flora- en faunawet. Als gevolg van de ingreep worden geen verbodsbepalingen overtreden. Er is geen ontheffing op grond van de Flora- en faunawet noodzakelijk.

Om invulling te geven aan de zorgplicht (zorgvuldig handelen) worden de volgende maatregelen genomen:

- Pas nadat sloten zijn leeggevist, worden deze gedempt.
- Grondverzet ten behoeve van de uitbreiding vindt plaats buiten het broedseizoen.

Alhoewel vliegtuigen in de omgeving van de luchthaven frequent zullen overvliegen, blijft verstoring dusdanig beperkt dat voor geen van de soorten die beschermd zijn onder de Flora- en faunawet (tabel 2 of 3) de gunstige staat van instandhouding in het geding komt.

5.6.1.3 Ecologische Hoofdstructuur en stiltegebieden

De functies waarvoor de onderdelen van de EHS zijn aangewezen komen op geen enkele wijze in het geding. De wezenlijke waarden en kenmerken worden niet aangetast. In enkele gebieden direct onder veel gevlogen routes kunnen als gevolg van vooral geluidbelasting de

dichtheden aan vogels iets afnemen. De extra belasting is dermate klein dat geen enkele soort in zijn voortbestaan binnen de EHS zou worden bedreigd en daarmee substantieel in aantal zal afnemen dan wel uit de EHS zal verdwijnen.

De EHS in de polder is ook bedoeld als verbinding tussen de kerngebieden van de EHS. Hiervoor zijn verschillende verbindingsmodellen ontworpen die zijn bedoeld voor verschillende groepen organismen. Een toename in verstoringsdruk zal er niet toe leiden dat de functie van deze gebieden wordt aangetast.

Voor stiltegebieden geldt dat als gevolg van de voorgenomen uitbreiding van het vliegverkeer bij routeset A de belasting op de Oostvaardersplassen en bij alle routesets de belasting op Horsterwold en Roggebotzand zal toenemen tot boven de grenswaarde van 35 dB(A).

Op de Veluwe ligt een groot stiltegebied met een grenswaarde van 40 dB(A). Door de afstand tot het gebied van vliegroutes zal in geen van de routesets deze grenswaarde worden overschreden.

5.6.2 Natuurbeschermingswet 1998: stikstofdepositie

In paragraaf 5.5 is uiteengezet wat de consequenties zijn van het voornemen voor de emissie van stikstofoxiden. De depositie van deze stikstofoxiden leidt tot een maximale toename van minder dan 1 mol stikstof per hectare per jaar. Het volgende is geconstateerd:

- De toename van depositie als gevolg van de uitbreiding van het vliegveld leidt in de Natura 2000-gebieden in en direct rond Flevoland niet tot negatieve effecten op soorten en habitattypen.
- Op de Veluwe is voor veel habitattypen nu en in de toekomst sprake van een overmatige stikstofdepositie. De additionele depositie als gevolg van de toename van vliegverkeer bedraagt tussen 0 en 0,4 mol stikstof per hectare per jaar en kan in theorie bijdragen aan de significant negatieve effecten die zich daar voor (blijven) doen. De additionele berekende depositie is echter zo laag dat deze wegvalt in de modelonzekerheid en dat deze geen verandering in de groei van planten veroorzaakt. Als uit de door de luchthavenexploitant nog op te stellen passende beoordeling blijkt dat toch significante effecten kunnen optreden, zijn er maatregelen beschikbaar die haalbaar en effectief zijn.
- Voorgaande geldt ook voor enkele andere stikstofgevoelige gebieden buiten de Flevopolder.
- De additionele depositie als gevolg van toename aan wegverkeer van en naar luchthaven Lelystad is minimaal (minder dan 0,05 mol N/ha/jaar). Effecten op habitattypen zijn uitgesloten.

5.7 Gezondheidseffecten

In het MER zijn de gezondheidseffecten in kaart gebracht door middel van de Gezondheidseffectscreening (hierna: GES) volgens het daarvoor beschikbare handboek.[45] Onderzocht is het aantal woningen binnen geluidscontouren en het aantal woningen binnen gecumuleerde geluidscontouren (dus met inachtneming van de geluidbelasting van andere activiteiten). Ook is het aantal woningen binnen de contouren van het plaatsgebonden risico in kaart gebracht.

[45] GGD Nederland, Gezondheidseffectscreening, gezondheid en milieu in ruimtelijke planvorming, versie 1.6, juni 2012. Te raadplegen via www.ggdghorkennisnet.nl/thema/ges/publicaties.

Op grond van het aantal woningen in de verschillende geluidscontouren als gevolg van de voorgenomen activiteit is geconstateerd dat het grootste deel van de woningen in gebieden staan waar een GES-score van 5 of lager geldt. Een dergelijke score staat voor een matig (GES-score 4) tot zeer goed (GES-score 0 tot 1) leefklimaat. Alleen in de situatie met 45.000 vliegtuigbewegingen vliegend volgens routeset B is er sprake van een substantieel aantal woningen in gebieden waar door de geluidbelasting het leefklimaat als matig wordt gekwalificeerd. Verder verdubbelt het aantal woningen in gebieden met een ongunstig leefklimaat (GES-score boven 5) als gevolg van de voorgenomen activiteit, maar dit aantal blijft beperkt tot hooguit 42 woningen.

Indien ook de geluidbelasting van andere activiteiten wordt meegewogen dan wijst de analyse op GES-scores uit dat bij realisatie van de voorgenomen activiteit (45.000 vliegtuigbewegingen groot verkeer) het aantal woningen binnen gebieden met een onvoldoende leefklimaat (GES-score 6 of hoger) uitkomt op 161 à 162. In deze gebieden bedraagt de gecumuleerde geluidbelasting 65 dB(A) of hoger. Binnen het totale beschouwde studiegebied van 14,5 bij 12 kilometer rondom de luchthaven bedraagt het aantal woningen ruim 16.000, zodat het relatieve aantal woningen met een onvoldoende leefklimaat minder dan 1 procent bedraagt.

Telling van het aantal woningen in de contouren voor plaatsgebonden risico levert op dat vrijwel alle woningen in gebieden staan waar het leefklimaat matig (GES-score 5) tot goed (GES-score lager dan 5) gekwalificeerd kan worden. Overigens is het aantal woningen laag te noemen, waarbij – vanwege de afname in klein verkeer en de daarmee samenhangende verandering in risicocontouren (zie paragraaf 5.3 van deze Nota van Toelichting) – dit aantal bij uitvoering van de voorgenomen activiteit ten opzichte van de uitgangssituatie ook nog eens afneemt tot minder dan 200 woningen. In de eindsituatie worden 3 woningen verwacht in gebieden met een onvoldoende leefklimaat (GES-score 6 of hoger).

Indien de luchtverontreiniging door wegverkeer wordt bezien, dan bevinden zich geen woningen in gebieden waar het leefklimaat matig tot slecht is (GES-score 4 of hoger). Geconcludeerd wordt dat de toevoeging als gevolg van realisatie van het voornemen dit beeld niet verandert. De ontwikkeling van luchthaven Lelystad heeft geen invloed op het leefklimaat ten aanzien van luchtverontreiniging.

5.8 Voedselkwaliteit

Voor het MER is een deskstudie gedaan naar de effecten van de ontwikkeling van de luchthaven op de kwaliteit van de landbouwproducten. In de omgeving van luchthaven Lelystad vindt veel teelt plaats van verse bovengrondse producten voor de humane voeding, zoals spinazie, broccoli, boerenkool, sla en prei. Dergelijke gewassen zijn gevoelig voor verontreiniging door depositie, waaronder zware metalen en polycyclische koolwaterstoffen (hierna: PAK's).

Door het relatief grote aandeel van kleine vliegtuigen die loodhoudende brandstof gebruiken is de huidige emissie van lood bij luchthaven Lelystad hoog (489 kg j-1). Bij de huidige emissies van lood rondom luchthaven Lelystad worden overschrijdingen verwacht van normen voor lood in bladgewassen in de zomer tot op een afstand van 100 meter buiten de luchthaven, en tot 1.000 meter in oktober. Op basis daarvan is te verwachten dat de norm voor lood voor humane voeding (bladgewassen)

in het najaar binnen een korte afstand van de bedrijfsgrens van de luchthaven overschreden wordt.

Door de uitvoering van het voornemen van luchthaven Lelystad zal het aandeel van (kleine) vliegtuigen dat loodhoudende brandstoffen gebruikt, afnemen, en daarmee zal ook de loodemissie (factor 1,6 à 4,4) afnemen. Hierdoor kunnen in de zomer normoverschrijdingen optreden binnen een afstand van 20 meter van de luchthaven bij het 45.000 scenario, en 60 meter bij het 25.000 scenario. Normoverschrijdingen bij bladgewassen in oktober kunnen optreden binnen een afstand van 200 meter van de luchthaven bij het 45.000 scenario, en 600 meter bij het 25.000 scenario.

Voor luchthaven Lelystad geldt dat de emissie aan PAK's nu en in de toekomst beperkt is ten opzicht van de rest van de bronnen (aandeel luchthaven is <1% van alle bronnen in gemeente Lelystad) in de regio van de luchthaven. Hierdoor zijn de effecten, de verhoging van PAK gehalten t.o.v. de situatie met uitbreiding van de luchthaven beperkt tot een kleine afstand rondom de luchthaven.

Overschrijding van normen in dierlijke landbouwproducten worden niet verwacht voor lood (Pb) en PAK's.

6 Parallelle trajecten en procedures

6.1 Aan- en uitvliegroutes

6.1.1 Huidige situatie

De huidige luchtruimstructuur rond luchthaven Lelystad is ingericht op het gebruik volgens de voorlopige voorziening getroffen door de Raad van State (zie paragraaf 2.2). Deze structuur bestaat uit ongecontroleerd luchtruim, een Aerodrome Traffic Zone (een zogenoemd awareness area; ATZ) en een Visual Flight Rules Area (VFR Area) in een op basis van afspraken gedelegeerd deel van het naderingsverkeersleidingsgebied van de luchthaven Schiphol (de Schiphol Terminal Manoeuvring Area (hierna: Schiphol TMA)), dat beheerd wordt door Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL). Aangrenzend hieraan is militair gecontroleerd luchtruim gelegen dat beheerd wordt door het Air Operations Control Station (AOCS) van het Commando Luchtstrijdkrachten (hierna: CLSK) te Nieuw Milligen als militaire luchtverkeersdienstverlener onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie.

Op dit moment kan de luchthaven, op basis van bekendmakingen in de luchtvaartgids, bedoeld in artikel 26, eerste lid, onderdeel a, onder 1, van het Besluit luchtverkeer 2014 (Aeronautical Information Publication, hierna: AIP), gebruikt worden door lokaal gemotoriseerd verkeer (klein verkeer). Ten behoeve van de vluchtvoorbereiding en de vluchtuitvoering zijn in het AIP) vliegroutes en vliegprocedures gepubliceerd die onder beperkingen van maximaal 6 vluchten per etmaal buiten de Uniforme Daglicht Periode (hierna: UDP) kunnen worden uitgevoerd. Het gaat zowel om routes voor starts en landingen met behulp van instrumenten en de daarvoor geldende voorschriften (Instrument Flight Rules;hierna: IFR), als om routes voor starts en landingen op basis van zicht en de daarvoor geldende voorschriften (Visual Flight Rules; hierna: VFR).

De huidige vliegroutes en vliegprocedures voldoen niet aan de eisen van het grote commerciële civiele luchtverkeer en een voor dit verkeer ingerichte civiele luchthaven. Ook zijn de laatste technologische ontwikkelingen op het gebied van navigatieprestaties niet in deze routes en procedures verwerkt.

De luchthavenexploitant heeft, teneinde zijn voorgenomen activiteit mogelijk te maken, verzocht nieuwe vliegroutes en -procedures te ontwerpen. Op basis van de afspraken aan de Alderstafel Lelystad heeft het bevoegd gezag in 2012 opdracht gegeven aan LVNL en CLSK om nieuwe vliegroutes en -procedures te ontwerpen als onderdeel van een nieuw integraal luchtruim en luchtverkeersleidingontwerp voor de luchtzijdige inpassing van de luchthaven Lelystad. Een en ander is ook als het separate werkspoor «Inpassing luchtruim en routestructuur» in het werkprogramma van de Alderstafel Lelystad geïdentificeerd.

6.1.2 Te volgen procedure

De besluitvorming over de vliegroutes en vliegprocedures kent een eigenstandige procedure op basis van artikel 5.11 van de Wet luchtvaart. De Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Defensie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het beheer van en de veiligheid in het Nederlandse luchtruim. Zij beoordelen wijzigingen van en binnen het luchtruim en stellen deze ook formeel vast.

Wanneer een luchtruim- of procedurewijziging een beleidsmatig advies behoeft, worden de bewindspersonen geadviseerd door de Luchtverkeerscommissie (hierna: LVC).[46] De LVC beoordeelt of de wijzigingen passen binnen de beleidsmatige en juridische kaders, of een consultatie van relevante belanghebbenden heeft plaatsgevonden en of effecten inzake efficiency en milieu in kaart zijn gebracht. De veiligheid en operationele uitvoerbaarheid worden door de luchtverkeersdienstverleners onderzocht in een studietraject om te komen tot een zogenoemd «Concept of Operations» (hierna: CONOPS). Vervolgens wordt op basis daarvan een gedetailleerd procedureontwerp uitgewerkt, ondersteund met een VEM rapportage en een safety case. Indien noodzakelijk kan een procedureontwerp worden gevalideerd door middel van een operationele simulatie door de inzet van luchtverkeersleiders. Op basis van het definitieve procedureontwerp vindt voorafgaand aan de publicatie in het AIP altijd een toetsing op technisch-operationele veiligheidscriteria zoals vastgelegd in (inter-) nationale wet- en regelgeving plaats door de ILT. Indien het oordeel van de ILT positief is, zal de Minister van Infrastructuur en Milieu de Regeling luchtverkeersdienstverlening overeenkomstig wijzigen waarna de routes worden bekendgemaakt in het AIP.

Een luchtruim- of procedurewijziging wordt pas opgenomen in het AIP als daarvoor alle relevante operationele randvoorwaarden gecreëerd zijn. Deze randvoorwaarden betreffen in de meeste gevallen de aanwezigheid van luchtverkeersleiding (in termen van adequaat opgeleid personeel en benodigde communicatie-, navigatie- en surveillance infrastructuur) en het in werking zijn van een luchthavenbesluit op grond waarvan luchtverkeer op een luchthaven wordt toegestaan. Dit aspect wordt integraal beoordeeld in de technisch-operationele toetsing door de ILT. Tot die tijd blijven de huidige routes en procedures zoals die in het vigerende AIP zijn opgenomen, van kracht.

In het geval van luchthaven Lelystad hebben de luchtverkeersdienstverleners LVNL en CLSK, beide partij aan de Alderstafel Lelystad, als uitwerking van de afspraken aan deze tafel in het genoemde studietraject verschillende alternatieven (routesets) opgesteld voor het routeontwerp

---

[46] De Luchtverkeerscommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Militaire Luchtvaartautoriteit (MLA) en het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) van het Ministerie van Defensie, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC).

van de aan- en uitvliegroutes van de luchthaven. De luchtverkeersdienstverleners hebben daarbij invulling gegeven aan de eisen van de artikel 5.11-procedure door de relevante belanghebbenden te betrekken via de Alderstafel Lelystad.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de Alderstafel Lelystad verzocht een advies uit te brengen over het routeontwerp van de aan- en uitvliegroutes op basis van de resultaten van het MER en het studietraject van de luchtverkeersdienstverleners. Het bevoegd gezag heeft dit advies van de Alderstafel Lelystad voorgelegd aan de LVC en verzocht te adviseren of deze routeset als voldoende robuust en uitvoerbaar wordt geacht. Op basis van deze adviezen heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de aan- en uitvliegroutes als voldoende robuust en uitvoerbaar beoordeeld. De luchtverkeersdienstverleners dienen het routeontwerp verder uit te werken in een integraal detailontwerp voor de vliegroutes, luchtruimwijzigingen en procedures voor gezagvoerders en dit gereed te maken voor realisatie en publicatie.

Vervolgens dient conform de artikel 5.11-procedure het definitieve procedure-ontwerp voor de aan- en uitvliegroutes, luchtruimwijzigingen en procedures voor gezagvoerders aan de LVC te worden aangeboden met het verzoek deze in besluitvorming te brengen. Daarop volgend zal de ILT een technisch-operationele toets op het ontwerp uitvoeren. Dit vindt normaliter plaats 4 tot 5 maanden voorafgaand aan de operationele inwerkingtreding en bekendmaking van de procedures en luchtruimwijzigingen in het AIP.

Op grond van het definitieve procedure-ontwerp, het advies van de LVC en de toets van de ILT zullen de luchtverkeersdienstverleners de aan- en uitvliegroutes gereed maken voor publicatie in de AIP en zal de Minister van Infrastructuur en Milieu de Regeling luchtverkeersdienstverlening wijzigen. De bekendmaking van de wijziging zal samenvallen met het moment waarop de nieuw ingerichte luchthaven in gebruik wordt genomen. Op basis van het Ondernemingsplan van de exploitant zal dit naar verwachting in 2018 zijn.

6.1.3 De ontwerp vliegroutes en -procedures

Bij het ontwerpen van de vliegroutes en vliegprocedures is rekening gehouden met technisch-operationele aspecten, efficiency en milieu en de beleidskaders die zijn gesteld in de Luchtvaartnota, de Luchtruimvisie, het Aldersadvies Lelystad en het daarop vastgestelde kabinetstandpunt. Nabij de luchthaven, waar vliegtuigen over het algemeen laag vliegen en de geluidbelasting hoog is, ligt het accent op het vermijden van woonkernen. Verder weg van de luchthaven, waar de vliegtuigen over het algemeen hoger vliegen en de geluidbelasting lager is, ligt het accent op een efficiënte inpassing van het routeontwerp in het luchtruim, aansluiting op het bestaande civiele routesysteem en het zo veel als mogelijk vermijden van militaire oefengebieden.

Vanwege de nabijheid van de grens van het naderingsverkeersleidingsgebied van Schiphol (de TMA Schiphol) en het militaire naderingsverkeersleidingsgebied (TMA Bravo) is in het bijzonder gekeken naar het ontwikkelen van vertrek- en naderingsroutes die niet leiden tot negatieve interferentie met de Schiphol-operatie en de militaire operaties. Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan het vermijden van het overvliegen van Natura2000 gebieden beneden een hoogte van 3.000 voet, het vermijden van bebouwde gebieden en het overvliegen van het «oude land» op een vlieghoogte van 6.000 voet.

De ontworpen vliegroutes en -procedures voor baan 23 (start richting zuidwesten; landing vanuit het noordoosten) en baan 05 (start richting noordoosten; landing vanuit het zuidwesten) zijn zoveel mogelijk geschikt gemaakt voor het ononderbroken dalen en klimmen van vliegtuigen binnen de bovengenoemde randvoorwaarden. Hierdoor worden brandstofverbruik, emissies en geluid zoveel mogelijk geminimaliseerd. Door middel van ononderbroken klimmen blijft de neerslag van de hogere geluidsniveaus, die optreden bij klimmen in de standaardvertrekroutes, beperkt tot de gebieden dichtbij de luchthaven.

De ontworpen vliegroutes zijn na optimalisatie ten aanzien van het vermijden van bebouwde gebieden uitvoerig besproken met de partijen aan de Alderstafel Lelystad. Een ieder heeft in reactie op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau een zienswijze kunnen geven op de in deze Notitie gepresenteerde routes en optimalisatievarianten. In reactie hierop heeft het bevoegd gezag de te onderzoeken routes in het MER laten aanpassen. Belanghebbenden zijn daarover geïnformeerd in bijlage A van de Nota van Antwoord. Daarnaast hebben verschillende informatieavonden plaatsgevonden om omwonenden te informeren.

Bij het ontwerp van de aan- en uitvliegroutes en vliegprocedures voor luchthaven Lelystad is voorts rekening gehouden met de geplande realisatie van de luchtruimwijzigingen zoals opgenomen in de Luchtruimvisie, waaronder de zuidoostelijke ontsluiting van de TMA Schiphol met een vierde Initial Approach Fix (IAF) voor de luchthaven Schiphol en realisatie van enkele luchtruimwijzigingen in het hogere luchtruim, zoals de realisatie van een grensoverschrijdend militair oefengebied Cross Border Area (CBA Land) en herinrichting van het Europese routenetwerk.

De omgevingseffecten van deze vliegroutes in termen van milieu en (externe) veiligheid zijn onderzocht in het MER. De resultaten van het studietraject van LVNL en CLSK zijn daarin opgenomen. Op basis daarvan kan een integrale afweging gemaakt worden vanuit veiligheid, efficiency en milieu over de routestructuur voor de luchthaven.

6.1.4 Afwegingsproces

De Alderstafel Lelystad heeft op basis van de beschikbare informatie uit het MER en het studietraject van LVNL en CLSK een advies opgesteld over de aan- en uitvliegroutes.[47] In dit advies spreken de betrokken partijen een eenduidige voorkeur uit voor routeset B+. Deze voorkeur is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- Een veilige luchtzijdige inpassing voor de routesets A en A+ is niet mogelijk zonder significante interferentie met het luchtverkeer van en naar de luchthaven Schiphol. Aan de door het kabinet gestelde randvoorwaarde voor luchtzijdige inpassing van de luchthaven Lelystad – geen negatieve interferentie met de Schiphol-operatie – kan aldus met deze routesets niet tegemoet gekomen worden.
- Een veilige luchtzijdige inpassing voor de routesets B en B+ is wel mogelijk.
- Routeset B+ geeft de geringste overlast in termen van geluidbelasting voor inwoners van woonkernen in Flevoland. Deze routeset is ook in termen van veiligheid, milieu en efficiëntie uitvoerbaar.

Daarnaast wordt in het advies van de Alderstafel Lelystad ten aanzien van enkele mogelijke optimalisaties in de routeset B+ aangegeven dat deze momenteel nog niet opportuun zijn. Wel wordt verzocht om in de

[47] Briefadvies Alderstafel Lelystad aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 22 mei 2014. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

toekomst op basis van de praktijk met luchtverkeersleiding te bezien of deze optimalisaties alsnog toegevoegde waarde kunnen bieden.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in navolging van het advies van de Alderstafel Lelystad en het aanbieden van de resultaten van het studietraject van LVNL en CLSK van 30 april 2014 de LVC om advies gevraagd. Daarbij heeft het ministerie de LVC verzocht om het route-ontwerp beleidsmatig te beoordelen op uitvoerbaarheid en robuustheid in het licht van het onderhavige luchthavenbesluit en het vervolg van de artikel 5.11-procedure.

Verder heeft het ministerie de ILT verzocht om een voorlopige toets uit te voeren op de ontworpen aan- en uitvliegroutes van routeset B+ en de voorgestelde optimalisatievarianten door de Alderstafel Lelystad. Deze toets loopt vooruit op de technisch-operationele toets die de ILT moet verrichten ten behoeve van de publicatie in de AIP. De LVC is gevraagd om de voorlopige toets van de ILT te verwerken in zijn advies.

De LVC heeft op 26 mei 2014 zijn advies aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgebracht.[48] In het advies spreekt de LVC het volgende uit:

• De LVC geeft een principe akkoord op het voorontwerp voor de IFR- en VFR-routes als onderdeel van routeset B+ met daarbij de volgende noties:

– Het ontwerp van de routestructuur B+ voldoet aan de uitgangspunten en randvoorwaarden gesteld in het Aldersadvies Lelystad, in de Voorstudie Operationeel Concept Lelystad, in het kabinetsstandpunt op het Aldersadvies Lelystad en in de Luchtruimvisie.

– Het ontwerp van de routes dient als uitgangspunt gehanteerd te worden voor het verdere ontwerp van de ATS routes.

– Het ontwerp van de routes dient als uitgangspunt gehanteerd te worden voor het detailontwerp in het Procedure Ontwerp Document (POD) ondersteund door VEMER en Safety Case.

– De publicatie van de IFR- en VFR-routes is pas aan de orde op het moment dat de luchthaven operationeel voor IFR verkeer gebruikt gaat worden, uiterlijk 2018.

– De huidige gepubliceerde IFR- en VFR-routes worden gehandhaafd tot de datum van inwerkingtreding van de nieuwe routes.

– Het definitieve voorontwerp dient op dat moment (medio 2017–2018) dan ook conform de artikel 5.11-procedure aan de LVC te worden voorgelegd.

• De LVC geeft met in achtneming van het voorgaande een positief advies op het gebruik van routeset B+ ten behoeve van het reeds opgestelde MER, zodat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de afweging kan maken om het ontwerp luchthavenbesluit vast te stellen en ter inzage te leggen.

• De LVC geeft een positieve reactie op het principe om positief geadviseerde optimalisaties van routeset B+ nader te onderzoeken en indien mogelijk te beproeven in de praktijk met daarbij de volgende noties:

– Een stabiele operatie is gewenst om verdere optimalisaties van de routestructuur te kunnen ontwerpen, testen en beproeven middels een experiment.

– Hiervan kan pas sprake zijn na ten minste twee zomer- en wintercycli aan operationele ervaring op luchthaven Lelystad, een evaluatie en vervolgens eventuele aanpassingen in de operatie eenzelfde cyclus hebben doorlopen.

[48] Briefadvies inzake routestructuur Lelystad Airport van de Luchtverkeerscommissie aan de Directeur Luchtvaart van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 26 mei 2014. Te raadplegen via www.alderstafel.nl/documenten.

– Geadviseerd wordt om eventuele praktijkproeven volgordelijk uit te voeren vanuit het oogpunt van de beperkte verandercapaciteit van de luchtverkeersdienstverleners en de noodzaak om effecten eenduidig te kunnen toewijzen aan de betreffende optimalisaties.

Het bevoegd gezag heeft met inachtneming van het advies van de Alderstafel Lelystad, het advies van de LVC en de voorlopige toetsing van de ILT vastgesteld dat de vliegroutes conform de routeset B+ voldoende uitvoerbaar en robuust zijn om als basis te dienen voor het onderhavige luchthavenbesluit. Weliswaar kunnen in de operationele uitwerking nog aanpassingen naar voren komen, maar die zullen geen consequenties hebben voor de in het MER in kaart gebrachte milieu- en veiligheidseffecten. Daarmee is het mogelijk om op basis van de informatie in het MER in het luchthavenbesluit de grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten en de ligging van beperkingengebieden vast te leggen.

De heer Alders adviseert in zijn briefadvies aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om in het luchthavenbesluit en in het vastleggen van de routes ruimte te houden voor een aantal specifieke optimalisaties. Het bevoegd gezag zal onder de voorwaarden genoemd in het LVC-advies, conform de vereisten van de artikel 5.11-procedure van de Wet luchtvaart, dergelijke optimalisaties beoordelen op veiligheid en, indien positief, (tijdelijk) faciliteren teneinde een praktijkproef of experiment te kunnen uitvoeren. Indien nodig zal door middel van een ministeriële regeling op grond van artikel 8.71a in samenhang met artikel 8.23a van de Wet luchtvaart hiervoor ruimte worden geboden, mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan (zoals instemming van de Commissie regionaal overleg luchthaven Lelystad).

6.2 Luchtverkeersdienstverlening

Met het luchthavenbesluit wordt het mogelijk gemaakt om verschillende typen luchtverkeer op de luchthaven Lelystad te accommoderen. Dit luchtverkeer zal een combinatie zijn van verschillende verkeerssoorten (groot commercieel verkeer en general aviation), dat zowel op zichtvoorschriften (VFR) als op instrumentvoorschriften (IFR) vliegt en dat een operatie heeft binnen en buiten de uniforme daglichtperiode.

Om de verschillende typen luchtverkeer in goede banen te leiden en aldus een veilig gebruik van het luchtruim rondom de luchthaven te waarborgen, is plaatselijke luchtverkeersdienstverlening noodzakelijk. Hiertoe zal een plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied (hierna: CTR) voor de luchthaven Lelystad worden ingericht. Dit betreft in ieder geval luchthavenvluchtinformatieverstrekking (AFIS) voor het kleine luchtverkeer bij het uitvoeren van nadering- en vertrekprocedures op de luchthaven binnen een in te stellen als Aerodrome Flight Information Zone (AFIZ). Naarmate de complexiteit van het luchtverkeer toeneemt, dient volledige plaatselijke luchtverkeersleiding beschikbaar te zijn.

Naast plaatselijke luchtverkeersleiding is ook naderingsluchtverkeersleiding nodig. Een deel van het luchtruim rond de luchthaven Lelystad valt in het luchtruim dat gecontroleerd wordt door CLSK van het Ministerie van Defensie. Op grond van de uitwerking van de Luchtruimvisie zal op termijn sprake zijn van geïntegreerde civiel-militaire luchtverkeersdienstverlening in het luchtruim aansluitend op het CTR van de luchthaven Lelystad gezien de aanwezigheid van militaire operaties in de nabijheid van de luchthaven. Geïntegreerde civiel-militaire luchtverkeersdienstverlening borgt een veilige en efficiënte afhandeling van het civiele en militaire verkeer. Hier wordt door de verantwoordelijke dienstverleners

LVNL en CLSK momenteel uitwerking aan gegeven; zij ontwikkelen een operationeel luchtverkeersleidingsconcept dat invulling geeft aan civiel-militair geïntegreerde luchtverkeersdienstverlening.

Het is voor een veilige afhandeling van het vliegverkeer van luchthaven Lelystad ook noodzakelijk dat coördinatieafspraken worden gemaakt tussen de aangrenzende luchtverkeersleidingseenheden, waaronder de naderingsluchtverkeersleiding voor Schiphol en de algemene luchtverkeersleiding in de CTA Amsterdam (Control Area). De voorbereiding van deze coördinatieafspraken is reeds in gang gezet met de uitwerking van het CONOPS Lelystad. De dienstverleners zullen dit verder uitwerken in een procedure document. Op basis daarvan kan de ILT de technisch-operationele toets op de ontworpen vliegroutes en vliegprocedures uitvoeren.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft aan de luchthavenexploitant gevraagd aan te geven welke luchtverkeersdiensten op de luchthaven zullen worden geboden en in welke stappen deze gerealiseerd worden. Daartoe zal de luchthavenexploitant – vanwege het op dit moment ontbreken van voorzieningen op de luchthaven – eerst de nodige investeringen moeten doen. De luchthaven heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bij brief van 17 november 2014 mede namens LVNL en CLSK laten weten dat LVNL de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening gaat verzorgen en dat CLSK in nauwe afstemming met LVNL de naderingsluchtverkeersdienstverlening gaat verzorgen. De luchthavenexploitant is in overleg met LVNL en CLSK om de beoogde dienstverlening gedetailleerd uit te werken en nadere afspraken te maken voor de inrichting en fasering van de luchtverkeersdienstverlening ten einde deze tijdig te kunnen realiseren.

Nadat de afspraken tussen de luchthavenexploitant, LVNL en CLSK voor de plaatselijke en naderingsluchtverkeersleiding van de luchthaven Lelystad volgens het voornemen van deze partijen in een intentieovereenkomst zijn vastgelegd, zullen LVNL en CLSK door middel van een wijziging van de Regeling luchtverkeersdienstverlening door de Minister van Infrastructuur en Milieu worden aangewezen voordat de luchthaven operationeel is.

6.3 Veiligheidscertificaat

Elke luchthaven moet op grond van artikel 8.1a, vierde lid, van de Wet luchtvaart beschikken over een geldig veiligheidscertificaat. Zonder dit certificaat is het in bedrijf hebben van een luchthaven – waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist – verboden. De Minister van Infrastructuur en Milieu verleent op grond van artikel 8a.2, eerste lid, van de Wet luchtvaart het veiligheidscertificaat indien voldaan wordt aan de regels, bedoeld in artikel 8a.1, eerste lid, voor zover deze regels betrekking hebben op het luchtvaartgebied en artikel 8a.3, tweede lid. Op grond van deze twee laatstgenoemde artikelen zijn in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen nadere regels vastgesteld. Ten behoeve van de verlening van het veiligheidscertificaat toetst de ILT of aan deze regelgeving is voldaan.

Momenteel beschikt luchthaven Lelystad over een geldig veiligheidscertificaat. Dit certificaat stelt de luchthaven in staat om de activiteiten, zoals die met de voorlopige voorziening zijn toegestaan, met de huidige infrastructuur te verrichten.

Met de uitbreiding van de luchthaven krijgt de luchthaven de beschikking over nieuwe infrastructurele faciliteiten. Alvorens deze in gebruik te kunnen nemen moet de ILT de veiligheid van deze faciliteiten (opnieuw) toetsen. De certificering zal aldus plaatsvinden op het moment dat de voorgenomen investeringen ten behoeve van de eerste fase door de exploitant zijn gedaan en de luchthaven geschikt is bevonden om VFR-verkeer en IFR-verkeer veilig te accommoderen. ILT stemt met de exploitant het proces af om te komen tot de afgifte van een nieuw veiligheidscertificaat.

6.4 Vergunningen en ontheffingen

De luchthaven kan vergunningen of ontheffingen nodig hebben voor het uitvoeren van de werkzaamheden voor de uitbreiding en voor de verschillende activiteiten die na realisatie zullen plaatsvinden. De belangrijkste betreffen een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet. De luchthaven is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen en ontheffingen. De luchthaven kan pas een start maken met de werkzaamheden als de benodigde vergunningen en ontheffingen zijn verleend.

7 Overwegingen

7.1 Algemeen

In dit hoofdstuk schetst het bevoegd gezag de overwegingen en afwegingen van alle in het geding zijnde belangen op grond waarvan zij het Luchthavenbesluit Lelystad gerechtvaardigd acht. Aan de orde komt waarom de met het besluit mogelijk gemaakte ontwikkeling van de luchthaven nuttig en nodig is en waarom dit aanvaardbaar is gelet op de economische en milieueffecten.

Het onderhavige luchthavenbesluit is opgesteld op grond van daartoe strekkende wettelijke en beleidsmatige kaders, zoals uiteengezet in de hoofdstukken 2 en 3 van deze nota van toelichting. Het wettelijke kader wordt gevormd door de Wet luchtvaart. In termen van beleid past het besluit binnen het beleidskader volgens de Luchtvaartnota en de door het kabinet overgenomen advisering inzake de Alderstafel Lelystad. Het luchthavenbesluit past tevens in andere beleidskaders van Rijk, provincie en gemeenten.

Uitgangspunt voor de overwegingen is de keuze voor routeset B+, zoals deze op basis van het MER en het briefadvies van de Alderstafel Lelystad hieromtrent is afgewogen overeenkomstig de werkstroom «Inpassing luchtruim en routestructuur» in het werkprogramma van de Alderstafel Lelystad (zie hoofdstuk 6). Het vaststellen van de aan- en uitvliegroutes vormt geen onderdeel van het luchthavenbesluit. De aan- en uitvlieg-routes zullen namelijk worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 5.11 van de Wet luchtvaart.

7.2 Afweging van economische belangen

7.2.1 Haalbaarheid Ondernemingsplan

Het Ondernemingsplan zoals dat – als uitvloeisel van de werkstroom «business case middellange termijn» in het werkprogramma van de Alderstafel Lelystad – door de exploitant bij het bevoegd gezag is ingediend, is door het bevoegd gezag getoetst (zie hoofdstuk 4). Daarbij heeft het bevoegd gezag zich laten bijstaan door het bureau Stratagem.

Dit bureau heeft onderzocht in hoeverre de gepresenteerde prognoses in redelijkheid realistisch zijn en leiden tot een bedrijfseconomisch rendabele exploitatie. Het bevoegd gezag betrekt de conclusies van deze toetsing bij zijn afwegingen.

De exploitant heeft in zijn Ondernemingsplan drie scenario's gepresenteerd voor de ontwikkeling van het groot commercieel verkeer en – in samenhang daarmee – de ruimte voor andere luchtvaartgerelateerde activiteiten, waaronder general aviation. Het basisscenario schetst de exploitant als meest waarschijnlijke verwachting; een hoog en een laag scenario geven blijk van een snellere groei dan wel een tegenvallende ontwikkeling.

De toetsing wijst uit dat het basisscenario ook een reëel scenario is en dat de exploitatie in dat scenario op langere termijn voldoende rendabel is. De exploitant heeft in zijn aanvraag voor het luchthavenbesluit ook voldoende bereidheid getoond om de voor de ontwikkeling van de luchthaven volgens dit scenario benodigde investeringen te doen en de met de start samenhangende aanloopverliezen te dragen. Alhoewel er bij het nemen van dit luchthavenbesluit nog geen bereidheid bij luchtvaartmaatschappijen is getoond om de nieuwe faciliteiten op luchthaven Lelystad te benutten, acht het bevoegd gezag de kennis en ervaring van de exploitant van voldoende niveau om uiteindelijk luchtvaartmaatschappijen te interesseren voor een operatie op de luchthaven, al dan niet als thuishaven. Het bevoegd gezag voelt zich daarbij gesterkt door de propositie aan marktpartijen zoals die uit het Ondernemingsplan naar voren komt. De toetsing heeft uitgewezen dat dit een realistische propositie is voor maatschappijen in de bedoelde marktsegmenten (charter, vakantie en low cost/low budget luchtvaartmaatschappijen).

Het bevoegd gezag is er op grond van de uitgevoerde toetsing voorts van overtuigd dat de exploitant een robuuste bedrijfseconomische afweging heeft gemaakt om een luchthaven in te richten voor – uiteindelijk – 45.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer en voor klein luchtverkeer. Aan het Ondernemingsplan ligt een gedegen analyse van marktverwachtingen, kostenontwikkelingen en investeringsbeslissingen ten grondslag, zodat duidelijk is dat Schiphol Group in deze handelt als private marktpartij. Daarbij is ook duidelijk dat – gegeven de haalbaarheid op langere termijn – alle investeringen gedaan zullen worden, waarbij de investeringen in de derde fase afgestemd zullen worden op de dan geldende behoeftes in de luchtvaartmarkt.

7.2.2 Borging beleidsdoelen

Op grond van het voorgaande acht het bevoegd gezag het voldoende aannemelijk dat er op termijn een rendabele exploitatie mogelijk is. Daarmee is tevens geborgd dat het eerder uitgesproken beleidsdoel, namelijk het ontwikkelen van capaciteit op de luchthaven Lelystad voor niet mainport gebonden luchtverkeer ten einde binnen de beschikbare capaciteit op de luchthaven Schiphol ruimte te scheppen voor meer mainport gebonden luchtverkeer, gerealiseerd kan worden. Het publieke belang van een goede netwerkkwaliteit van het mainport gebonden luchtverkeer op Schiphol is aldus eveneens geborgd.

Naast deze borging constateert het bevoegd gezag dat de ontwikkeling van luchthaven Lelystad tevens leidt tot het invullen van regionaaleconomische belangen. De directe en indirecte werkgelegenheid in de regio zal met circa 3.000 arbeidsplaatsen toenemen vanwege de ontwikkeling van de luchthaven en luchtvaartgerelateerde bedrijvigheid. Dit komt de economische structuur van de regio ten goede. Wel zou, als

gevolg van vliegtuiggeluid, een negatieve invloed kunnen uitgaan op de werkgelegenheid in de toeristische sector in de regio. Dit effect is evenwel gering en staat niet in verhouding tot de verwachte groei van andere werkgelegenheid.

Voor het bewerkstelligen van de regionaal-economische effecten is de werkstroom «regionaal-ruimtelijke ontwikkeling» in het werkprogramma van de Alderstafel Lelystad van belang. In deze werkstroom wordt onder regie van de provincie Flevoland een samenhangende ontwikkeling van woningbouw, natuurontwikkeling, windenergie en duurzame landbouw bewerkstelligd. Het bevoegd gezag meent dat daarmee goede voorwaarden zijn gecreëerd om de realisatie van de regionaal-economische effecten te borgen.

Op nationaal niveau kunnen de werkgelegenheidseffecten geringer zijn, omdat bedrijven en werknemers naar de omgeving van de luchthaven kunnen verhuizen. Dit zal dan ten koste gaan van de werkgelegenheid elders. Daar staat tegenover dat met de borging van de netwerkkwaliteit op Schiphol positieve werkgelegenheidseffecten kunnen ontstaan. De ruimte die op Schiphol voor meer mainportgebonden luchtverkeer ontstaat, zal naar verwachting samengaan met uitbreiding van de directe en indirecte werkgelegenheid op en rond Schiphol. Bovendien gaat er van het behoud van de netwerkkwaliteit op Schiphol als vestigingsplaatsfactor voor bedrijvigheid een stimulerende invloed uit op behoud van en mogelijk uitbreiding van werkgelegenheid bij het Nederlandse bedrijfsleven.

7.2.3 Verstoring van concurrentie

Alhoewel in het Ondernemingsplan wordt verwacht dat de luchthaven in staat zal zijn passagiers aan te trekken die anders van andere regionale luchthavens (i.c. de luchthavens Eelde en Twente) zouden vliegen, verwacht de exploitant het merendeel van zijn passagiers te vinden in de (noordelijke) Randstad. Om die reden meent het bevoegd gezag dat het effect op andere regionale luchthavens miniem zal zijn. De toetsing door Stratagem sterkt het bevoegd gezag in deze mening. Wel zal de concurrentie in overlappende marktgebieden toenemen, hetgeen luchtvaartgebruikers ten goede zal komen in de vorm van lagere prijzen. Hiermee zijn de belangen van (concurrerende) luchthavens elders in het land geborgd en zijn de keuzemogelijkheden van reizigers in de luchtvaartmarkt vergroot.

7.2.4 Verhuizing general aviation

De exploitant is voornemens om de general aviation op de luchthaven tot 2032 langzaam, maar daarna versneld af te laten nemen. Dit is nodig om ruimte te scheppen voor het grote commerciële luchtverkeer. Dit voornemen is aldus instrumenteel aan het eerder aangegeven beleidsdoel.

Het werkprogramma van de Alderstafel Lelystad bevat het werkspoor «Intentieovereenkomst General Aviation». In dit werkspoor wordt onder leiding van de provincie Flevoland en in samenspraak met alle relevante partijen gezocht naar mogelijkheden om delen van de huidige activiteiten in general aviation op de luchthaven en op de zweefvliegvelden op de vertrek- en naderingsroutes naar elders te verplaatsen. Nu ten opzichte van het Aldersadvies Lelystad de beoogde verplaatsing volgens het Ondernemingsplan van de exploitant trager kan plaatsvinden, heeft de provincie Flevoland meer tijd om de mogelijkheden te verkennen en de verplaatsing uiteindelijk tot stand te brengen. Het bevoegd gezag heeft er

vertrouwen in dat de provincie in samenspraak met belanghebbenden nieuwe mogelijkheden elders zal vinden.

In het licht van het bovenstaande acht het bevoegd gezag voldoende geborgd dat op termijn de ontwikkeling van de general aviation en van de grote luchtvaart steeds goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Ook is geborgd dat de general aviation zijn activiteiten uiteindelijk elders kan ontplooien. Daarmee zijn ook de belangen van de general aviation geborgd.

7.3 Afweging van milieu- en veiligheidsbelangen

De milieu- en veiligheidseffecten van het voornemen om de luchthaven Lelystad tot ontwikkeling te brengen zijn in het MER in kaart gebracht (zie hoofdstuk 5 van de nota van toelichting). Daarbij is evenwel uitgegaan van de oorspronkelijke fasering conform het Aldersadvies Lelystad: 25.000 vliegtuigbewegingen in 2020 en 45.000 vliegtuigbewegingen daarna. Voor dat laatste is in het MER het jaar 2025 als tijdshorizon gehanteerd. Het MER beargumenteert dat de analyses gezien kunnen worden als een onderzoek van de milieueffecten in een «worst case»-scenario. Het bevoegd gezag acht deze argumentatie aannemelijk.

Met dit als achtergrond en de vaststelling dat routeset B+ de voorkeur verdient, overweegt het bevoegd gezag ten aanzien van milieu- en veiligheidseffecten als volgt.

7.3.1 De geluidbelasting

Met betrekking tot de geluidbelasting gedurende het etmaal constateert het bevoegd gezag dat er binnen de gebieden die worden omsloten door de contouren voor 56 en 70 dB(A) L_{den} geen woongebieden aanwezig zijn. Binnen de 70 dB(A) L_{den} bevinden zich geen woningen; binnen de 56 dB(A) L_{den} staan 50 woningen. Binnen de geluidscontour van 48 dB(A) L_{den} bevinden zich wel woongebieden: verschillende woonkernen binnen Flevoland en op het oude land zullen vliegtuiggeluid van ten minste dit niveau (maar minder dan 56 dB(A) L_{den}) waarnemen.

Wat betreft de geluidbelasting gedurende de nacht (i.c. tussen 6.00 en 7.00 uur in de ochtend en binnen de extensieregeling tussen 23.00 en 24.00 uur in de avond) geeft de ligging van de 30 dB(A) L_{night}-contour voor routeset B+ aan dat vliegtuiggeluid van dit niveau kan optreden in Swifterbant en Dronten binnen Flevoland en in enkele woonkernen op het oude land. Omdat dit geluidsniveau niet indringend is, ziet het bevoegd gezag hierin geen belemmering. Het aantal slaapgestoorden zal op dit geluidsniveau binnen redelijke grenzen blijven.

Met betrekking tot de hoogte van piekniveaus in de geluidbelasting moet onderscheid gemaakt worden naar de richting waarin vliegverkeer aankomt en vertrekt. Bij starts richting het noordoosten zal bij routeset B+ in het oostelijk deel van Swifterbant en het westelijk deel van Dronten mogelijk een piekniveau van net boven 60 dB(A) optreden. Bij landingen in deze richting (dus komend vanuit het zuidwesten) treden in het toekomstige woongebied Oosterwold piekniveaus op tot 80 dB(A), met name in de laatste bocht die het landend verkeer moet maken richting het noordoosten op weg naar de landingsbaan. Bij starts richting het zuidwesten treden in westelijk Zeewolde en in Biddinghuizen geluidsniveaus op tot 70 dB(A). Landend verkeer in deze richting veroorzaakt piekniveaus tot 70 dB(A) in westelijk Dronten.

Van grondgeluid zal nauwelijks sprake zijn. De belangrijkste veroorzakers van grondgeluid, relatief grote vliegtuigtypen, zullen op luchthaven Lelystad niet gebruikt worden. Bovendien zal eventueel grondgeluid niet tot in woongebieden reiken.

De aldus resulterende geluidbelasting voor de regio acht het bevoegd gezag aanvaardbaar. Blijkens figuur 47 in het deelrapport Geluid zijn de piekniveaus rond 80 dB(A) vergelijkbaar met een op 7,5 meter voorbijrijdende auto. Daarmee is de totale geluidbelasting in de woonkernen waar vliegtuiggeluid te horen is, van een aanvaardbaar niveau. Analyse van de gecumuleerde geluidbelasting geeft geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen.

Op grond van de geconstateerde geluidseffecten meent het bevoegd gezag dat de wettelijk bepaalde beperkingengebieden met betrekking tot de geluidbelasting gerechtvaardigd zijn. Deze gebieden conflicteren niet met bestaande plannen voor grootschalige woningbouw in de regio.

7.3.2 De handhavingspunten

Met betrekking tot de op grond van artikel 8 van het Besluit burgerluchthavens vast te stellen handhavingspunten overweegt het bevoegd gezag het volgende.

De exploitant is voornemens om een verharding aan te brengen van 2.700 meter die bestaat uit een landingsgedeelte van 2.100 meter en op beide uiteinden een verharde RESA-zone van 300 meter.[49] Daarmee is de landingsbaan (met een operationele lengte van 2.100 meter) geschikt voor landende vliegtuigen. Om deze baan in beide richtingen als startbaan te kunnen gebruiken definieert de exploitant een startbaan die bestaat uit de landingsbaan van 2.100 meter en de – voor starts niet relevante – verharde RESA-zone van 300 meter. Het beginpunt van de aldus gedefinieerde startbaan ligt daarmee feitelijk aan het einde van de RESA-zone bij gebruik van de baan in omgekeerde richting. Aldus wordt in beide vertrekrichtingen een operationele lengte voor startende vliegtuigen gecreëerd van 2.400 meter en zorgt de exploitant voor een (ruimte-) efficiënte en (kosten-) effectieve benutting van de aan te leggen verharding.

Toepassing van artikel 8, aanhef en onderdeel a, van het Besluit burgerluchthavens schrijft voor dat de in te stellen handhavingspunten op 100 meter van het einde van de baan komen te liggen. Dit is in het licht van de voorgenomen inrichting van de baan lastig te duiden. Uit de toelichting op artikel X van de Wet RBML blijkt evenwel dat bedoeld is om handhavingspunten in te richten nabij de baankoppen.[50] Aldus acht het bevoegd gezag het gerechtvaardigd om het einde van de baan voor dit luchthavenbesluit te definiëren als de baankoppen en komen de handhavingspunten aan beide zijden te liggen op 100 meter van het einde van de verharding in het verlengde van de middellijn van deze verharding. De grenswaarden voor deze posities zijn overeenkomstig vastgesteld.

Voor het aanwijzen van handhavingspunten overeenkomstig artikel 8, aanhef en onderdeel b, van het Besluit burgerluchthavens ziet het bevoegd gezag geen aanleiding. Op of in de omgeving van de 56 dB(A) L_{den}-contour bevindt zich geen aaneengesloten woonbebouwing.

---

[49] Zie figuur 15 op p. 39 in ADECS Airinfra en To70, Milieu Effect Rapport Lelystad Airport, Deel 4A: Deelonderzoek Geluid, 31 maart 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202.

[50] Wet RBML, Kamerstukken II 2005/06, 30 452, nr. 3, p. 111.

7.3.3 De openingstijden

De voorziene openingstijden, van 6.00 uur in de ochtend tot 23.00 uur in de avond met een extensie tot 24.00 uur, zijn uitgangspunt geweest voor de onderzoekingen ten behoeve van het MER en voor de economische onderbouwing van het Ondernemingsplan. Dit uitgangspunt is al eerder uitgesproken in het Aldersadvies Lelystad en beoogt een goede balans te vormen tussen de exploiteerbaarheid van de luchthaven enerzijds en de omvang van de geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven anderzijds. Daarbij is geluidbelasting gedurende de nacht niet acceptabel geacht.

Voor de exploitant zijn de afgesproken openingstijden van groot belang voor de propositie die de exploitant in de toekomst aan luchtvaartmaatschappijen wil doen. Voor een rendabele operatie op luchthaven Lelystad moeten luchtvaartmaatschappijen op een dag enkele malen tussen de luchthaven en een bestemming heen en weer kunnen vliegen. De voorziene openingstijden maken dit mogelijk. De toetsing door het bureau Stratagem heeft dit bevestigd.

Het bevoegd gezag ziet aldus geen aanleiding om af te wijken van hetgeen aan de Alderstafel Lelystad omtrent de openingstijden is afgesproken.

7.3.4 De externe veiligheid

Geconcludeerd is dat de oppervlakte van de 10^{-5} contour voor het plaatsgebonden risico (PR-contour) met circa 15 procent zal toenemen ten opzichte van de referentiesituatie. Dit komt door de substitutie van klein luchtverkeer door groot luchtverkeer. Groot luchtverkeer wordt gekenmerkt door een groter ongevalgevolggebied en hogere letaliteit. De afname in klein verkeer kan deze hogere risico's onvoldoende compenseren.

De oppervlakten van de 10^{-6}, 10^{-7} en 10^{-8} PR-contour zullen ten opzichte van de referentiesituatie juist afnemen. Dit komt door een geringere spreiding van het luchtverkeer: het grote luchtverkeer vliegt over enkele routes, terwijl klein verkeer juist meer spreiding kent. De verwachte substitutie van klein luchtverkeer door groot luchtverkeer zorgt aldus voor meer concentratie van het plaatsgebonden risico in het verlengde van de start- en landingsbaan en daarmee een afname van de oppervlakten.

Binnen de 10^{-5} PR-contour bevinden zich geen woningen. Binnen de 10^{-6} PR-contour is sprake van 3 of 4 woningen, een toename van 2 of 3 woningen. Deze woningen mogen daar blijven staan. Nieuwbouw is echter binnen deze contour niet wenselijk. Verder is sprake van een afname van het aantal kwetsbare objecten binnen de 10^{-8} PR-contour ten opzichte van de huidige situatie. Dit komt met name doordat bij de voorgenomen activiteit deze contour niet meer boven delen van Lelystad ligt. Gegeven het gebruik van de routeset B+ zijn vrijwel alle woonkernen gevrijwaard van risico's.

Op grond van het voorgaande is het bevoegd gezag van mening dat de externe veiligheid bij realisatie van de voorgenomen activiteit op de luchthaven Lelystad goed geborgd is. Er is geen aanleiding om woningen te amoveren. Wel is er aanleiding om, behoudens in het geval van een door de ILT namens de Staatssecretaris te verstrekken verklaring van geen bezwaar, geen nieuwbouw toe te staan in de 10^{-6} PR-contour.

Voorts ziet het bevoegd gezag geen noodzaak om gebruik te maken van de mogelijkheid in de Wet luchtvaart om een grenswaarde in het luchthavenbesluit op te nemen voor het Totaal Risico Gewicht. Met de instelling van de wettelijk bepaalde beperkingengebieden met betrekking tot de externe veiligheid voor de luchthaven acht het bevoegd gezag de externe veiligheid in de omgeving van de luchthaven afdoende geborgd.

7.3.5 De vliegveiligheid

Ten aanzien van de vliegveiligheid zijn drie zaken van belang: interferentie van het vliegverkeer van en naar luchthaven Lelystad met het vliegverkeer van en naar Schiphol en met het militaire luchtverkeer, de kans op vogelaanvaringen en onveilige situaties als gevolg van obstakels die door Annex 14- en CNS-vlakken steken.

Geconstateerd is dat in routeset B+ geen interferentieproblemen zijn te verwachten met luchtverkeer van en naar Schiphol en met militair luchtverkeer. Het bevoegd gezag ziet hierin dus geen belemmering voor de voorgenomen activiteit.

Met betrekking tot vogels constateert het MER dat dicht bij de luchthaven met name aalscholvers en ganzen problemen kunnen geven. De exploitant zal adequate voorzieningen inrichten om vogels zoveel als mogelijk van het luchthaventerrein te verjagen. Verder weg van de luchthaven is de kans op vogelaanvaringen gering vanwege de verschillen in vlieghoogte van vogels en vliegtuigen. Om de kans op vogelaanvaringen niet alleen bij de realisering van het voornemen te minimaliseren, maar ook om adequaat te kunnen reageren op veranderende omstandigheden en onvoorziene ontwikkelingen, is een monitoring van de vogelpopulatie en van de foerageerpatronen in de omgeving van de luchthaven van belang.

Het MER constateert dat 42 windturbines door Annex 14- en/of CNS-vlakken steken en dat er veel andere objecten zijn die dat ook doen. Het betreft hier bestaande objecten die in beginsel op grond van de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving mogen blijven staan. Geen van de objecten bevindt zich in de 10^{-5} PR-contour, wat amoveren van het betreffende object zou betekenen. Operationele maatregelen moeten voorkomen dat de vliegveiligheid in het geding komt; dit wordt bij de operationele uitwerking van de aan- en uitvliegroutes verder vorm gegeven. Uitgangspunt bij deze uitwerking en de uitvoering van het voornemen is dat de vliegveiligheid altijd geborgd dient te zijn.

7.3.6 De luchtkwaliteit

Met betrekking tot stikstof (NO_2) wordt geconstateerd dat de jaargemiddelde concentratie voor ruim 50 procent wordt bepaald door de achtergrondconcentratie (reeds bestaande bronnen). Alhoewel bij realisatie van de voorgenomen activiteit de jaarconcentratie iets toeneemt, zal geen wettelijke norm worden overschreden.

Wat betreft fijnstof en roet (PM_{10} en $PM_{2,5}$) bedraagt de achtergrondconcentratie 85 tot 90 procent van de jaargemiddelde concentratie. Ook hiervoor geldt dat realisatie van de voorgenomen activiteit weliswaar leidt tot een beperkte toename, maar dat dit geen wettelijke normen doet overschrijden.

Meer specifiek geldt voor roet (elementair koolstof, EC) dat de voorgenomen activiteit een zeer geringe toename veroorzaakt van maximaal 0,02 $\mu g/m^3$. In het licht van de achtergrondconcentratie is dit vrijwel nihil.

Voor koolmonoxide (CO) en lood (Pb) zal de voorgenomen activiteit leiden tot een afname in de emissies van beide stoffen. Dit wordt veroorzaakt door de afname van klein luchtverkeer en de met dit verkeer gepaard gaande motortechnologie. Momenteel maakt het kleine luchtverkeer nog veel gebruik van loodhoudende brandstof. Groot luchtverkeer beschikt over een efficiëntere en modernere motortechnologie. Overigens is wat dit betreft reeds waarneembaar dat de loodhoudende brandstof meer en meer wordt vervangen door loodvrije brandstof, zodat ook voor het kleine luchtverkeer een afname van de totale loodemissie is te verwachten. Deze ontwikkeling is in het MER niet in de berekeningen meegenomen.

De uitstoot van CO_2 zal aanzienlijk toenemen door de verwachte groei van groot luchtverkeer. Er gelden hiervoor echter voor luchthavens geen begrenzingen. Wel is het Europese systeem van emissiehandel (Emission Trading Scheme (ETS)) van belang omdat luchtvaartmaatschappijen de emissie van CO_2 in hun prijsstelling kunnen meenemen.

Op grond van het voorgaande is het bevoegd gezag van mening dat de emissies binnen eventuele normen blijven en, in het perspectief van achtergrondconcentraties, zeer miniem blijven. De uitstoot van CO_2 zal aanzienlijk toenemen, maar bij toepassing van het ETS kan dit in de economische afwegingen van maatschappijen en gebruikers worden meegenomen. Het bevoegd gezag ziet aldus op het punt van de luchtkwaliteit geen belemmeringen voor het realiseren van de voorgenomen activiteit.

Ook zal het bevoegd gezag geen gebruik maken van de mogelijkheid op grond van de Wet luchtvaart om grenswaarden met het oog op de lokale luchtverontreiniging in het luchthavenbesluit op te nemen. Daartoe is geen aanleiding, omdat het bevoegd gezag in de omgeving van de luchthaven geen knelpunten in de luchtkwaliteit verwacht.

7.4 Afwegingen met betrekking tot natuur

7.4.1 Verstoring

Vanwege de keuze voor routeset B+ wordt de verstoring van soorten waarvoor Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd, tot een minimum beperkt. Deze neemt mogelijk – vanwege de vermindering van klein luchtverkeer – zelfs af. Ook de EHS wordt niet onaanvaardbaar beïnvloed of in functioneren belemmerd.

Vanwege het gebruik van routeset B+ blijft het natuurgebied de Oostvaardersplassen gevrijwaard van overlast door luchtverkeer. Van verstoring is aldus in dit gebied geen sprake. In andere Natura 2000-gebieden vliegt het luchtverkeer op een hoogte groter dan 3.000 voet, zodat de kans op verstoring in deze gebieden minimaal is. In de Robuuste Verbindingszone Oostvaarderswold wordt bij oostenwind enige verstoring door landend verkeer verwacht, zodat lokaal enige verstoring van vogels en andere fauna zou kunnen optreden. Deze verstoring is niet zodanig dat het functioneren van de verbindingszone in het geding is. Ook verwacht het bevoegd gezag van de vogelbeperkende maatregelen ten behoeve van de vliegveiligheid geen onaanvaardbare negatieve invloeden op de instandhoudingsdoelstellingen van de prioritaire vogelsoorten in het natuurgebied de Oostvaardersplassen. Mocht hiervan toch sprake zijn dan biedt de Wet luchtvaart door middel van een verklaring van geen bezwaar voldoende mogelijkheid om deze negatieve invloed te beperken.

Het bevoegd gezag constateert dat natuurgebieden en de EHS niet onaanvaardbaar worden beïnvloed of in functioneren worden belemmerd. Zij verwacht aldus met betrekking tot verstoring geen noodzaak voor de exploitant tot het verkrijgen van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet of een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet. De luchthaven neemt maatregelen om te voldoen aan de zorgplicht van laatstgenoemde wet: sloten worden pas gedempt als deze zijn leeggevist en grondverzet vindt plaats buiten het broedseizoen.

In enkele stiltegebieden in Flevoland, zoals Horsterwold en Roggebotzand, wordt de door de provincie gewenste grens van 35 dB(A) overschreden. Deze overschrijding is evenwel beperkt.

7.4.2 Depositie van stikstof

De uitstoot van stikstof door het luchtverkeer en door dit verkeer geïnduceerde activiteiten zal ongeacht de routesets leiden tot extra depositie van 0 tot 0,4 mol stikstofoxiden per hectare per jaar op een aantal Natura 2000-gebieden. Door verwaaiing zou dit op de Veluwe, in het bijzonder in de noordrand van dit gebied, en in andere gebieden buiten Flevoland mogelijk kunnen leiden tot negatieve effecten. Voor veel habitattypen in deze gebieden is nu en in de toekomst ook zonder de extra depositie al sprake van een aanzienlijke overmatige depositie van deze stoffen. De kans op significant negatieve effecten op habitattypen in deze gebieden is dan ook aanwezig. De exploitant zal aldus een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet moeten aanvragen bij de Minister van Economische Zaken, op basis van een passende beoordeling.

Het bevoegd gezag heeft getoetst of het aannemelijk is dat deze vergunning verleend zal worden. Daartoe is in kaart gebracht hoe groot het effect precies is en is door Arcadis een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd voor de Natuurbeschermingswet 1998. Daar kwam het volgende uit:

- de depositie die is berekend is zeer laag en valt weg in de modelonzekerheid;
- de depositie zo laag is dat er geen verandering in de groei van planten op zal treden, dit is bij dergelijke hoeveelheden plantenfysiologisch onmogelijk. Een meet- of merkbare verandering in de kwaliteit van de habitats kan dan ook niet optreden;
- als er uit de passende beoordeling blijkt dat er significante effecten kunnen optreden, dat er dan maatregelen beschikbaar zijn die haalbaar en effectief zijn.

Een vergunning kan dus verleend worden. Ook zou de Regeling Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) een oplossing kunnen bieden. De PAS is in het leven geroepen om weer ruimte te creëren voor bedrijvigheid rond Natura 2000-gebieden. Het programma waarin het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Ministerie van Defensie, de 12 provincies en de waterschappen deelnemen, zorgt ervoor dat de kwaliteit van door stikstof overbelaste habitats omhoog gaat via allerlei herstelmaatregelen waardoor tegelijkertijd ruimte wordt gecreëerd voor ontwikkeling. Met de uitbreiding van de luchthaven Lelystad is in de PAS rekening gehouden. Er hoeft dan geen vergunning aangevraagd te worden, omdat de depositie onder de grenswaarde ligt van 1 mol per hectare per jaar en daarvoor alleen een meldplicht zal gelden.

De PAS is echter nog niet in werking getreden. Inwerkingtreding is voorzien in 2015. Omdat ofwel een vergunning op basis van een passende beoordeling verleend kan worden, ofwel een melding op basis van de PAS

volstaat, meent het bevoegd gezag dat aldus de belangen op het gebied van natuur adequaat zijn geborgd.

7.5 Overige afwegingen

7.5.1 Rechtvaardiging van ruimtelijke beperkingen

Het bevoegd gezag heeft afgewogen of de tragere uitvoering van de uitbreiding van de luchthaven dan was voorzien in het voornemen consequenties moet hebben voor de in het luchthavenbesluit op te leggen ruimtelijke beperkingen. Nu de exploitant aangeeft dat pas omstreeks 2033 een omvang van groot luchtverkeer verwacht wordt van 25.000 vliegtuigbewegingen en pas dan een uitbreiding naar 45.000 vliegtuigbewegingen aan de orde is, kan de vraag worden gesteld of het luchthavenbesluit zich moet beperken tot de eerste fase van 25.000 vliegtuigbewegingen. Daarbij is van belang dat de exploitant verwacht om pas na 2033 in staat te zijn om de benodigde investeringen terug te verdienen; een luchthavenbesluit uitgaande van het scenario met 45.000 vliegtuigbewegingen is aldus in zijn belang.

Om de gestelde vraag te kunnen beantwoorden heeft het bevoegd gezag het bedoelde verschil in ruimtelijke beperkingen voor de geluidbelasting geanalyseerd. Uitgaande van de 56 dB(A) L_{den} contouren, waarbinnen nieuwbouw van woningen en geluidsgevoelige gebouwen niet zijn toegestaan, is uitgaande van routeset B+ qua oppervlakte weinig verschil tussen de contour voor 25.000 en voor 45.000 vliegtuigbewegingen. Bij 25.000 vliegtuigbewegingen is de oppervlakte van de contour 13,2 km^2; bij 45.000 vliegtuigbewegingen is dat 15,7 km^2. In deze gebieden liggen 47 respectievelijk 50 woningen met 169 respectievelijk 183 inwoners; een verschil van 3 woningen en 14 inwoners. Uitgaande van de 48 dB(A) L_{den} contouren, waarbinnen het desbetreffende bevoegd gezag een afweging moet maken omtrent de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, is uitgaande van routeset B+ qua oppervlakte het volgende verschil tussen de contour voor 25.000 en voor 45.000 vliegtuigbewegingen. Bij 25.000 vliegtuigbewegingen is de oppervlakte van de contour 78,9 km^2; bij 45.000 vliegtuigbewegingen is dat 105,0 km^2. In deze gebieden liggen 197 respectievelijk 278 woningen met 787 respectievelijk 1.139 inwoners; een verschil van 81 woningen en 352 inwoners.

Ook heeft het bevoegd gezag bezien wat het verschil is in het aantal woningen binnen de PR-contouren voor externe veiligheid. Door de uiteindelijke vervanging van klein luchtverkeer door groot luchtverkeer neemt de oppervlakte van de ruimere PR-contouren af. Daarmee neemt ook het aantal woningen, kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare gebouwen binnen deze contouren af.

Op grond van deze analyse stelt het bevoegd gezag vast dat de ruimtelijke beperkingen in het scenario met 45.000 vliegtuigbewegingen weliswaar omvangrijker zijn, maar dat het verschil met de beperkingen bij een scenario van 25.000 vliegtuigbewegingen bij de 56 dB(A) L_{den} contour een miniem aantal woningen en inwoners betreft. Bij de 48 dB(A) L_{den} contour worden wel een substantieel aantal extra woningen getroffen. In termen van externe veiligheid worden geen belangen geschaad.

Niettemin meent het bevoegd gezag dat het gerechtvaardigd is om ruimtelijke beperkingen op te leggen uitgaande van het scenario met 45.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer. Indien uitgegaan zou worden van het scenario met 25.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer, dan zou het bevoegd gezag genoodzaakt zijn om binnen de 48 dB(A) L_{den} contour ruimtelijke beperkingen te formuleren die vrijwel

identiek zouden zijn aan de beperkingen die nu voor de 56 dB(A) L_{den} contour zouden gelden. Anders zou op termijn de groei naar 45.000 vliegtuigbewegingen onvoldoende geborgd zijn. Bovendien zou dit onduidelijkheid creëren voor belanghebbenden.

7.5.2 Gezondheid en hinderbeleving

De inventarisatie van GES-scores heeft aangegeven dat de realisatie van de voorgenomen activiteit geen wezenlijke verslechtering van deze scores teweeg brengt. De scores variëren van matig tot zeer goed. In gebieden waar de gecumuleerde geluidbelasting 65 dB(A) of hoger bedraagt, is sprake van een slechtere GES-score. Het betreft hier evenwel ruim 160 woningen, wat naar de mening van het bevoegd gezag relatief beperkt is.

Onvermijdelijk zal de geluidbelasting en emissies leiden tot meer hinderbeleving bij bewoners van het gebied rond de luchthaven en langs de aan- en uitvliegroutes. Zoals in het voorgaande uiteengezet acht het bevoegd gezag de geluidbelasting en de omvang van emissies van zodanige aard dat zij deze acceptabel acht. Daarbij is een inschatting meegewogen van het aantal (ernstig) gehinderden en slaapgestoorden. Aldus acht het bevoegd gezag de gezondheidseffecten acceptabel.

7.5.3 De voedselkwaliteit

Geconstateerd is dat de emissie van lood, vanwege de afname van het gebruik van loodhoudende brandstof ten opzichte van de huidige situatie, sterk zal dalen. Dit komt de voedselveiligheid ten goede, omdat de depositie van lood op gewassen overeenkomstig zal afnemen. Realisatie van het voornemen zal aldus ook de voedselkwaliteit ten goede komen.

Omdat nog weinig ervaring bestaat met de relatie tussen emissies van luchtverkeer en de voedselkwaliteit, zijn tussen de provincie Flevoland, de luchthaven en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de omwonenden vertegenwoordigd in de Club Direct Omwonenden (hierna: CDO) afspraken gemaakt over een monitoring programma. Dit programma start met een nulmeting, waarna middels periodieke metingen langjarig een beeld wordt gevormd van de mogelijke relatie. Tevens zijn afspraken gemaakt over de communicatie omtrent de meetresultaten. De betrokken partijen hebben overeenstemming over deze afspraken en zijn voornemens deze binnen afzienbare termijn vast te leggen in een convenant.

7.5.4 De landzijdige bereikbaarheid

Overeenkomstig de werkstroom «Intentieovereenkomst over de landzijdige ontsluiting» in het werkprogramma van het Aldersadvies Lelystad heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bestuurlijke afspraken gemaakt met de regio. Er is een samenstel van maatregelen opgesteld op het gebied van investeren in de weginfrastructuur van Rijk en regio en van verbeteren van het openbaar vervoer. Deze afspraken passen in het kader van de Meerjarenramingen Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). Aldus is geborgd dat op termijn de ontsluiting van de luchthaven zodanig is ingericht dat de verkeersstromen van passagiers van en naar de luchthaven, alsmede de verkeersstromen van werknemers en toeleveranciers, zonder knelpunten afgewikkeld kunnen worden.

7.5.5 Beschikbaarheid van luchtverkeersleiding

Zoals geschetst in paragraaf 6.2 moet met de opening van de, conform het voornemen ingerichte, luchthaven Lelystad in 2018 ook luchtverkeersleiding beschikbaar zijn om het luchtverkeer in goede banen te leiden. De exploitant en de luchtverkeersdienstverleners moeten te zijner tijd alle voor luchtverkeersleiding benodigde apparatuur geïnstalleerd hebben en op betrouwbaar functioneren getoetst hebben. De hiervoor benodigde investeringen zijn in het Ondernemingsplan van de exploitant meegenomen. Ten einde de luchtverkeersdienstverlening tijdig te kunnen realiseren heeft de exploitant op 17 november 2014 aan het ministerie meegedeeld dat in overleg met LVNL en CLSK nadere afspraken worden gemaakt over de inrichting en de fasering hiervan. Het voornemen bestaat deze afspraken in het eerste kwartaal van 2015 in een intentieovereenkomst op te nemen. Voordat de luchthaven operationeel zal zijn zullen LVNL en CLSK door middel van een wijziging van de Regeling luchtverkeersdienstverlening worden aangewezen.

Voor de bekostiging van de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening geldt het uitgangspunt dat deze kostendekkend is en onderdeel uitmaakt van de totale exploitatie van de luchthaven. Zoals aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer is het Rijk bezig met het uitwerken van nieuw beleid voor de bekostiging van de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening dat uiterlijk in 2020 in werking moet treden. Uitgangspunt van het nieuwe beleid is dat er sprake is van een kostendekkende luchtverkeersdienstverlening per individuele luchthaven.

Een en ander zal ook voor luchthaven Lelystad gelden. Het bevoegd gezag heeft niet de verwachting dat deze wijziging de exploitatie van luchthaven Lelystad negatief zal beïnvloeden, omdat de exploitant bij het bepalen van de te verwachten omvang van luchtverkeer op de luchthaven rekening heeft gehouden met de totale «visit costs» voor luchtvaartmaatschappijen. Voorts beseft de exploitant dat in de eerste jaren de kosten voor plaatselijke luchtverkeersleiding groter zullen zijn dan de opbrengsten: de omvang van het luchtverkeer is in de eerste jaren immers beperkt. Ook hiermee houdt de exploitant rekening.

8 Verwerking zienswijzen en adviezen

8.1 Advies Commissie voor de m.e.r.

De Staatssecretaris heeft op 24 juni 2014 advies gevraagd aan de Commissie voor de m.e.r. over het door de exploitant opgestelde MER. Daarbij zijn ook de ontvangen zienswijzen ter beschikking gesteld van de Commissie (zie paragraaf 8.4). Op 27 augustus 2014 heeft de Commissie een concept-advies uitgebracht. Hierover heeft op 1 september een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissie, de Staatssecretaris en de exploitant waarin een aantal zaken zijn toegelicht.

Op 5 september 2014 heeft de Commissie voor de m.e.r. een voorlopig toetsingsadvies uitgebracht. Op 30 september 2014 heeft wederom een gesprek met de Commissie m.e.r. plaatsgevonden over de precieze invulling van het advies. Naar aanleiding van het toetsingsadvies en de gesprekken met de Commissie voor de m.e.r. die hierover hebben plaatsgevonden, is opdracht gegeven tot een aanvulling van het MER. Deze aanvulling bestond grotendeels uit informatie die elders al beschikbaar was, maar niet was toegevoegd aan het MER of niet was geïntegreerd in het hoofdrapport. Het betreft:

• Toevoeging van de informatie uit de drie addenda op het MER die in mei zijn ingediend.

• Uitleg over de oorzaak van de veel lagere depositiecijfers dan in eerste instantie in het MER gepresenteerd;

• Uitleg over de uitvoerbaarheid van het luchthavenbesluit in het kader van de Natuurbeschermingswet, op basis van de uitvoerbaarheidstoets van Arcadis die ik heb laten maken;

• Uitleg over de conclusie in het MER dat vliegen op of onder 3.000 voet hoogte over de Oostvaardersplassen verstoring van vogels oplevert;

• Uitleg over het gebruik van het gemeentelijk verkeersmodel in plaats van het Nederlands Regionaal Model is verwerkt in paragraaf 7.10.1 van dit geïntegreerde hoofdrapport.

Ook is nieuwe informatie toegevoegd over:

• Geluidshinder en nieuwbouw van woningen bij routesets A, A+ en B;

• Externe veiligheid voor geplande bedrijventerreinen.

Het toevoegen van deze informatie heeft zelfstandig leesbare versies van het hoofdrapport en de samenvatting van het MER opgeleverd.

Het geïntegreerde hoofdrapport, het geïntegreerde achtergronddocument en de geïntegreerde samenvatting, zijn op 17 oktober 2014 voor aan aanvullend advies aan de Commissie gestuurd. Op 12 november 2014 heeft de Commissie haar definitieve advies uitgebracht. De Commissie voor de m.e.r. is van oordeel dat het MER volledig is. Het MER en de aanvulling tezamen bevatten nu alle informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij het besluit.

Verder blijven de aanbevelingen uit het voorlopige toetsingsadvies staan en geeft de Commissie voor de m.e.r. twee adviezen voor het vervolgproces, over stikstofdepositie en vliegveiligheid:

• Ga in de passende beoordeling in op de maatregelen waarmee de eventuele cumulatieve gevolgen van de stikstofdepositie die is toe te schrijven aan het voornemen in combinatie met andere plannen of projecten, ongedaan gemaakt worden. Verder beveelt de Commissie aan om daarbij uit te gaan van reconstrueerbare depositiegegevens.

• De Commissie adviseert om, meer dan nu het geval is, in de toelichting op het besluit de betekenis van het beperkingengebied voor vogel aantrekkende bestemmingen te verhelderen zodat eenduidig wordt uitgesloten dat:

– het beperkingengebied gevolgen heeft voor relevante vogelsoorten die buiten de Oostvaardersplassen foerageren;

– de maatregelen die buiten de Oostvaarderplassen noodzakelijk zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, onmogelijk worden gemaakt.

Het eerste advies van de Commissie zal worden ingevuld met de passende beoordeling, die na het vaststellen van het Luchthavenbesluit zal worden opgesteld door de luchthavenexploitant ten behoeve van de vergunningaanvraag op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. De passende beoordeling zal voldoen aan de eisen die daarvoor gelden. De gevolgen die het project heeft op instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 gebieden, afzonderlijk en in combinatie met andere projecten of plannen, zullen worden beschreven. Als significante gevolgen van het project niet uitgesloten kunnen worden, gaat de beoordeling in op maatregelen om deze gevolgen te verminderen of voorkomen. In de beoordeling zullen de stikstofdepositieberekeningen uiteraard reconstrueerbaar gepresenteerd worden. Het tweede advies wordt tevens opgevolgd. Als gevolg hiervan is in de nota van toelichting de betekenis van het beperkingengebied voor vogel aantrekkende bestemmingen verhelderd.

8.2 Voorhang Eerste en Tweede Kamer

Op grond van artikel 8.71 van de Wet luchtvaart is het ontwerp-luchthavenbesluit aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure.[51] Zowel de Eerste als Tweede Kamer hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt zich uit te spreken over het ontwerp-besluit.

8.2.1 Eerste Kamer

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening hebben op 15 juli 2014 een brief aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu gestuurd waarin werd aangegeven dat zij met belangstelling kennis hebben genomen van het voorgehangen ontwerp en waarin een tweetal vragen werd gesteld door de leden van de fractie van het CDA.[52] Door de leden van de fracties van de VVD, PvdA, PVV, SP, D66, GroenLinks en ChristenUnie werd bij deze vragen aangesloten. Deze vragen zijn door de Staatssecretaris op 20 augustus 2014 beantwoord.[53]

8.2.2 Tweede Kamer

Naar aanleiding van de brief van de Staatssecretaris van 13 juni 2014 waarmee het ontwerp Luchthavenbesluit aan de Tweede Kamer in het kader van de voorhang is aangeboden, is over het ontwerp een hoorzitting gehouden op 25 juni 2004 met aansluitende een Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie van Infrastructuur en Milieu op 26 juni 2014.[54]

Nut en noodzaak van het besluit tot uitbreiding van de luchthaven Lelystad alsmede de consequenties hiervan voor het milieu, voor de (regionale) economie en voor de lange termijn groeiverwachtingen van Schiphol, zijn hierbij uitvoerig aan de orde gekomen. Ten aanzien van het MER is tijdens het Algemeen Overleg aangegeven dat de uitkomsten van de Commissie voor de m.e.r. afgewacht worden en bij de verdere besluitvorming zullen worden betrokken. Na een Voortgezet Algemeen Overleg op 3 juli 2014 is een aantal moties ingediend.[55] Deze werden alle verworpen.[56] Hiermee werd de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer afgerond.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de m.e.r. is tijdens het vragenuur van 9 september 2014 het Luchthavenbesluit Lelystad onderwerp van debat geweest.[57] Vervolgens zijn op 9 september 2014 en op 17 oktober Kamervragen gesteld. Ten eerste werd om een reactie gevraagd op het advies van de Commissie voor de m.e.r.. Ten tweede werd gevraagd naar de actuele planning van de besluitvorming rond het luchthavenbesluit. Deze vragen zijn door de Staatssecretaris beantwoord bij brief van 21 oktober 2014.[58] In de brief wordt onder andere aangegeven dat de luchthavenexploitant als gevolg van het advies van de Commissie voor de m.e.r. het MER heeft aangevuld en dat de Staatssecretaris dit aangepaste MER op 17 oktober 2014 heeft doorgeleid naar de Commissie. Toegezegd wordt dat bij ontvangst van het aanvul-

---

[51] Kamerstukken I, 2013/14, 31 936, C en Kamerstukken II, 2013/14, 31 936, nr. 202.
[52] Kamerstukken I, 2013/14, 31 936, D.
[53] Kamerstukken I, 2013/14, 31 936, D.
[54] Kamerstukken II, 2013/14, 31 936, nr. 226.
[55] Handelingen II, 2013/14, nr. 102, item 30.
[56] Handelingen II, 2013/14, nr. 102, item 74.
[57] Handelingen II, 2013/14, nr. 106, item 2.
[58] Kamerstukken II, 2014/15, 31 936, nr. 229.

lende advies van de Commissie, dit samen met het aangepaste MER aan de Tweede Kamer zal worden verzonden.

Op 17 november 2014 is vervolgens het definitieve advies van de Commissie voor de m.e.r. en de MER rapporten aan de Tweede Kamer verzonden.[59] Deze stukken zijn vervolgens onderwerp van debat geweest van het Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie van Infrastructuur en Milieu op 26 november 2014.

8.3 Zienswijzen

Op grond van artikel 8.71 van de Wet luchtvaart is op 19 juni 2014 in de Staatscourant en een aantal regionale en lokale bladen bekend gemaakt dat het ontwerp luchthavenbesluit en het MER en andere documenten voor de luchthaven Lelystad ter inzage liggen om een ieder de gelegenheid te bieden om binnen zes weken wensen en bedenkingen (hierna: zienswijzen) kenbaar te maken (Stcrt. 2014, 16688). Het ontwerp luchthavenbesluit en het MER hebben hiertoe samen met de bijbehorende stukken van 20 juni tot en met 31 juli 2014 ter inzage gelegen. Ook zijn door de leden van de Alderstafel Lelystad informatieavonden georganiseerd.

Een ieder is uitgenodigd om bij het indienen van zienswijzen op alle onderdelen van het ontwerp luchthavenbesluit en het MER in te gaan. Om de zienswijzen zo goed mogelijk in het besluitvormingsproces voor het luchthavenbesluit mee te kunnen nemen, is aangegeven waarop de zienswijzen, bij voorbeeld, kunnen zien:

- Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerp luchthavenbesluit en het MER?
- Zijn er grote zaken en/of belangen over het hoofd gezien?
- Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?

In totaal zijn 956 zienswijzen binnengekomen binnen de gestelde termijn. Van deze zienswijzen is een overgrote meerderheid ingediend door individuele insprekers. Ook is een grote meerderheid van de indieners afkomstig uit Flevoland. Alle ingediende zienswijzen zijn verzameld, geanalyseerd en vervolgens thematisch ingedeeld. De ingediende zienswijzen zagen op de onderstaande thema's:

- de voorgenomen activiteit;
- de routestructuur;
- de geluidsbelasting;
- de luchtkwaliteit;
- natuur;
- externe veiligheid;
- gezondheid;
- recreatieve en kleine luchtvaart;
- de landzijdige bereikbaarheid;
- onroerend goed en landbouw;
- recreatie en toerisme, en
- de procedure.

Bij de in paragraaf 8.2 genoemde adviesvraag aan de Commissie voor de m.e.r. zijn de ontvangen zienswijzen tevens ter beschikking gesteld van de Commissie.

Het verantwoordingsrapport bevat de analyse van de ingediende zienswijzen per thema. Ook is daar de reactie van het bevoegd gezag op de zienswijzen te lezen, waarbij wordt aangegeven of de zienswijzen

[59] Kamerstukken II, 2014/15, 31 936, nr. 231.

hebben geleid tot aanpassing van het luchthavenbesluit of de nota van toelichting. De individuele zienswijzen worden dus niet afzonderlijk behandeld. Elke zienswijze heeft wel een uniek nummer gekregen dat in de ontvangstbevestiging aan de indiener is genoemd. Doordat deze nummers zijn opgenomen bij de relevante passages in het verantwoordingsrapport (waarop in de digitale versie gezocht kan worden) wordt aldus aan de indieners van zienswijzen inzicht geboden in de inhoud van alle zienswijzen en adviezen en de reactie van de Staatssecretaris daarop en op de reactie op de eigen ingediende zienswijze. Tevens gaat het verantwoordingsrapport in op het uitgebrachte advies van de Commissie voor de m.e.r.. Het verantwoordingsrapport zal met de vaststelling van dit Luchthavenbesluit openbaar worden gemaakt. De indieners van zienswijzen zullen door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu worden geïnformeerd over dit document en over de wijze waarop zij kennis kunnen nemen van de inhoud. Desgevraagd kan het rapport ter hand worden gesteld. Aan de Commissie voor de m.e.r is het verantwoordingsrapport toegezonden.

9 Besluit

Het bevoegd gezag honoreert de aanvraag van Schiphol Group en NV Luchthaven Lelystad, omdat het van mening is dat de ontwikkeling van luchthaven Lelystad een goede invulling biedt aan de beleidsvoornemens van Rijk, provincie en gemeenten. In het bijzonder draagt de ontwikkeling bij aan het behoud en de versterking van de netwerkkwaliteit zoals beschreven in de Luchtvaartnota. In het perspectief van de ontwikkeling van de vervoersvolumes ziet het bevoegd gezag geen aanleiding om van het Aldersadvies uit 2012 af te wijken en acht zij het van belang dat de luchthaven vanaf 2018 beschikbaar is voor niet-mainportgebonden luchtverkeer.

Met het luchthavenbesluit krijgen Schiphol Group en NV Luchthaven Lelystad de ruimte om de luchthaven Lelystad te ontwikkelen, gebaseerd op een verwachte omvang van het groot luchtverkeer van 45.000 vliegtuigbewegingen per jaar en van een verwachte afname van het klein luchtverkeer naar ongeveer 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Met dat scenario kunnen Schiphol Group en NV Luchthaven Lelystad op termijn een rendabele operatie tot stand brengen. Bovendien is er sprake van positieve effecten op de (regionale) werkgelegenheid en de bereikbaarheid.

Ten opzichte van de huidige situatie op de luchthaven Lelystad zal de voorgenomen ontwikkeling van de luchthaven leiden tot een uitbreiding van milieu- en veiligheidseffecten. De geluidbelasting van het verwachte luchtverkeer en de met dit luchtverkeer gepaard gaande emissies zullen omvangrijker zijn; de risico’s samenhangend met dit verkeer eveneens. Daarbij constateert het bevoegd gezag dat deze effecten optreden in gebieden die vrijwel geen bewoning kennen. Voor zover sprake is van een effect op flora en fauna is dit effect gering of zorgen compenserende maatregelen voor een goede mitigatie van effecten.

De quick scan maatschappelijke kosten-batenanalyse van Decisio wijst uit dat er omvangrijke maatschappelijke baten zijn. Met name de reistijdwinsten van reizigers nemen hierin een belangrijk aandeel. Daartegenover staan de hiervoor geschetste negatieve effecten op milieu en (externe) veiligheid. De maatschappelijke kosten van deze effecten zijn echter in het perspectief van de omvangrijke maatschappelijke baten relatief gering.

Het bevoegd gezag is van oordeel dat het belang van de aanvrager (Schiphol Group en NV Luchthaven Lelystad) en de positieve maatschappelijke effecten van de ontwikkeling van de luchthaven op werkgelegenheid en bereikbaarheid het belang van de negatieve effecten op milieu en (externe) veiligheid ruimschoots overstijgen. Het opleggen van ruimtelijke beperkingen in de omgeving van de luchthaven is aldus gerechtvaardigd. Het bevoegd gezag acht daarmee het vaststellen van dit luchthavenbesluit voor luchthaven Lelystad, alles afwegend, aanvaardbaar.

10 Handhaving, overleg en compensatie

10.1 Handhaving door ILT

In het Luchthavenbesluit Lelystad worden grenswaarden voor geluid vastgelegd. Daarnaast worden er regels in verband met de geluidbelasting opgenomen, namelijk de openstellingtijden. De grenswaarden in het besluit geven de exploitant, de gebruikers en indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening gezamenlijk een milieugebruiksruimte. Binnen die ruimte kunnen zij opereren voor zover ook wordt voldaan aan de regels van het besluit en overige wettelijke eisen als bijvoorbeeld voor interne veiligheid.

De handhaving van de grenswaarden en de regels in het luchthavenbesluit is conform de Wet luchtvaart belegd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Op grond van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport (Stcrt. 2011, nr. 23871) is de ILT belast met de handhaving van de wet- en regelgeving binnen het werkterrein van het ministerie.

Op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45 van de Wet luchtvaart is de inspecteur-generaal bij een overschrijding van de vastgelegde grenswaarden verplicht een maatregel op te leggen, die naar zijn oordeel bijdraagt aan het binnen de grenswaarden terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer. Een maatregel kan diep ingrijpen in de exploitatie van een luchthaven en in de mogelijkheden van gebruikers. Een op te leggen maatregel zal dan ook vanzelfsprekend moeten voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur, zoals die onder meer in de Algemene wet bestuursrecht zijn vastgelegd. Zo zal een maatregel moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en zal ook bij de voorbereiding van de maatregel acht geslagen moeten worden op de belangen van degene tot wie de maatregel is gericht. Daarom verplicht de Wet luchtvaart dat betrokkene de mogelijkheid krijgt om zijn zienswijze vooraf kenbaar te maken. Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16 van de Wet luchtvaart. Op een vergelijkbare wijze zal de ILT ook toezicht houden op de verplichting van de gezagvoerders van vliegtuigen om zich te houden aan de voorschriften die gelden voor de vertrek- en naderingsroutes en procedures. De Beleidsregel handhaving vertrekprocedures luchthavens Eelde, Maastricht en Rotterdam zal hiertoe worden uitgebreid tot de luchthaven Lelystad. Met deze beleidsregel wordt aangegeven dat de ILT tolerantiegebieden hanteert om vast te stellen of de vertrekprocedures waaraan de gezagvoerders zich moeten houden, correct worden uitgevoerd.

De Wet luchtvaart verplicht de geadresseerde van een regel om zich aan die regel te houden. Bij overtreding van de regel, bijvoorbeeld bij overtreding van de openstellingtijden, bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16 van de Wet luchtvaart.

Ten behoeve van de handhaving rapporteert de exploitant elk kwartaal aan de ILT van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarin moet onder andere worden ingegaan op het verloop van de geluidbelasting binnen een handhavingspunt en op de tijdstippen, waarop door luchtvaartuigen van de luchthaven gebruik is gemaakt.

10.2 Handhaving door gemeenten

Met het handhaven van de gemeentelijke bestemmingsplannen worden ook de ruimtelijke regels van het luchthavenbesluit gehandhaafd, in ieder geval voor zover dat besluit in de bestemmingsplannen is verwerkt. Het gemeentebestuur zal bijvoorbeeld in beginsel geen omgevingsvergunning afgeven voor bouwen dat in strijd is met het bestemmingsplan. Indien gebouwd wordt zonder omgevingsvergunning, of indien grond gebruikt wordt in strijd met het bestemmingsplan, is het gemeentebestuur bevoegd om de situatie recht te zetten door het toepassen van bestuursdwang. Het gemeentebestuur heeft deze mogelijkheid ook als de bestemmingsplannen nog niet in overeenstemming zijn gebracht met het luchthavenbesluit. Dat besluit geldt immers in zo'n geval als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening, waar voorbereidingsbescherming aan is verbonden. Ook in dat geval kan het gemeentebestuur bouwen zonder omgevingsvergunning of handelen in strijd met voorschriften van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening bestrijden door bestuursdwang toe te passen.

De handhaving door het gemeentebestuur omvat zowel het toezicht op de naleving (nagaan of bijvoorbeeld in strijd met een bestemmingsplanvoorschrift wordt gehandeld) als het toepassen van bestuursrechtelijke sancties als last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.

10.3 Verslaglegging

Op basis van artikel 8.73 van de Wet luchtvaart zal de Minister van Infrastructuur en Milieu elk jaar een verslag maken over het gebruik van de luchthaven in relatie tot de grenswaarden in verband met de geluidbelasting. Dit verslag wordt door de ILT opgesteld op basis van de informatie die de exploitant ten behoeve van de handhaving dient aan te leveren.

10.4 Overleg en klachten

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft op grond van artikel 3 van de Regeling commissies regionaal overleg burgerluchthavens van nationale betekenis (Stcrt. 2012, nr. 17024), die in werking zal treden voor luchthaven Lelystad op het moment dat de omzettingsregeling, bedoeld in artikel X van de Wet RBML, in werking treedt, een Commissie Regionaal Overleg ingesteld voor de luchthaven Lelystad (CRO Lelystad). De CRO Lelystad heeft tot taak om door overleg van diverse betrokkenen een gebruik van de luchthaven te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van die betrokkenen. Het gaat daarbij om alle belangen en niet alleen om de milieubelangen.

Naast de instelling van de CRO Lelystad benoemt de Minister van Infrastructuur en Milieu – overeenkomstig artikel 8.75 in samenhang met artikel 8.59 van de Wet Luchtvaart – ook een onafhankelijk voorzitter voor deze Commissie. De regio zal een voordracht doen voor de invulling van de positie van de voorzitter.

Klachten over het gebruik van de luchthaven Lelystad kunnen worden ingediend bij de luchthaven. Schiphol Group en NV Luchthaven Lelystad hebben aangegeven dat zij een gedegen klachtenmanagement zullen voeren.

10.5 Planschade, nadeelcompensatie en geluidsisolatie

Voor de schade (waaronder planschade) die een belanghebbende lijdt ten gevolge van het luchthavenbesluit en die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kan, overeenkomstig artikel 8.74 in samenhang met artikel 8.31 van de Wet luchtvaart, de Minister van Infrastructuur en Milieu een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toekennen. In beginsel zullen alle schadeclaims worden behandeld volgens de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014. Bij de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit zal nader beleid worden gemaakt over waar en op welke wijze verzoeken tot schadevergoeding kunnen worden ingediend.

Voor de schadeclaims die mogelijk voortvloeien uit de negatieve effecten van de luchtkwaliteit op de voedselkwaliteit zijn door middel van een convenant nadere afspraken gemaakt tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Flevoland, de luchthavenexploitant en het CDO, gekoppeld aan een langjarig monitoringsprogramma.

Artikel 8.74 in samenhang met artikel 8.32 van de Wet luchtvaart biedt de mogelijkheid om een regeling te treffen voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen. Het bevoegd gezag is gestart met een onderzoek naar de omvang en de wijze waarop een dergelijke regeling opgesteld moet worden. Uitgangspunt hierbij is dat ten tijde van het in werking treden van het Luchthavenbesluit hierover duidelijkheid bestaat. Het beleid zoals dat geldt voor te isoleren woningen in de omgeving van Schiphol: woningen binnen de 40 Ke contour komen in beginsel in aanmerking voor geluidsisolatie, is hierbij vertrekpunt. Overigens constateert het bevoegd gezag op grond van het MER dat het aantal woningen binnen de 56 dB(A) L_{den} contour gering is. Deze contour is in de regel vergelijkbaar met de 35 Ke contour, waarbinnen ook de 40 Ke contour is gelegen. Dit impliceert dat het aantal woningen dat voor geluidsisolatie in aanmerking zou kunnen komen, naar verwachting gering is.

Artikel 8.74 in samenhang met artikel 8.33 van de Wet luchtvaart biedt de mogelijkheid om aan gemeenten geldelijke steun uit 's Rijks kas te verstrekken. Een dergelijke verstrekking dient ter bestrijding van de kosten ten gevolge van uitvoering van de in overeenstemming met het luchthavenbesluit gebrachte bestemmingsplannen.

Met betrekking tot de financiering en de bekostiging van de kosten van de uitvoering van artikel 8.74 van de Wet luchtvaart wordt op grond van artikel 8a.42 van de Wet luchtvaart onder de naam «geluidsheffing burgerluchtvaart» een heffing geheven. Tevens wordt een heffing geheven ter financiering van de kosten van de uitvoering van artikel 8.33 van de Wet luchtvaart. De heffingen worden geheven van de eigenaar van een burgerluchtvaartuig ter zake van het landen met dit luchtvaartuig naar de geluidsproductie van dit luchtvaartuig uitgedrukt in een aantal rekeneenheden. De heffingen worden geheven tot het tijdstip waarop de kosten zijn voldaan. Het tarief van de heffing per rekeneenheid geluidsproductie bedraagt in het jaar 2014 € 37 en wordt met ingang van elk daaropvolgend kalenderjaar verhoogd met € 1.

11 Regeldruk en administratieve lasten

Het voorliggende luchthavenbesluit voor luchthaven Lelystad berust op de Wet luchtvaart, zoals die is komen te luiden bij de wijzigingswet van 18 december 2008 (Wet Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (Wet RBML), Stb. 2008, 561). De Wet RBML heeft onder andere voorzien in een nieuw juridisch regime voor luchthavens, die tot dan hun regeling vonden in op de Luchtvaartwet berustende aanwijzingen van luchtvaartterreinen. Met de wetswijziging is de juridische ophanging van luchthavens en de vormgeving daarvan in de wetgeving gemoderniseerd.

In de parlementaire stukken van de Wet RBML is uitgebreid ingegaan op de verandering in administratieve lasten voor bedrijf en burger die na invoering in 2008 uit de wetswijziging voortvloeien.[60] Aangegeven is dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven afnemen met een kleine € 600.000 per jaar en voor burgers met € 2.000 per jaar.

Met het nu voorliggende luchthavenbesluit wordt uitvoering gegeven aan het regime, dat met de Wet RBML is neergelegd in de Wet luchtvaart. Ook vervangt het besluit de Omzettingsregeling die op grond van het overgangsrecht in de plaats is getreden van de op de Luchtvaartwet berustende aanwijzing van de luchthaven (en de voorlopige voorziening; zie paragraaf 2.2). Daarmee is het regime van de Wet luchtvaart in de plaats getreden van het regime in de Luchtvaartwet. Het luchthavenbesluit bevat aldus geen andere keuzes of verplichtingen dan die reeds aan de orde zijn geweest ten tijde van de wijziging van de Wet luchtvaart. Mutatis mutandis wordt de met de wijzigingswet bereikte afname van administratieve lasten specifiek voor de luchthaven Lelystad effectief. Op hoofdlijnen gaat het dan om het volgende:

- Het vervallen van de verplichting op grond van de Luchtvaartwet om jaarlijks een gebruiksplan voor de luchthaven op te stellen.
- Het vervallen van de op grond van de Luchtvaartwet noodzakelijke koninklijke goedkeuring van de tarieven voor het gebruik van de luchthaven door luchtvaartuigen.
- Het vervangen van de handhaving van door de Luchtvaartwet voorgeschreven grenswaarden in separate geluidszones voor groot luchtverkeer (Ke-zone) en klein luchtverkeer (BKL-zone) door de handhaving van door de Wet luchtvaart voorgeschreven grenswaarden uitgedrukt in de Europese geluidsmaat L_{den} in twee handhavingspunten nabij de beide baankoppen van de start- en landingsbaan.
- Het vervallen van de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen het luchthavenbesluit.

In aanvulling hierop geldt specifiek voor luchthaven Lelystad dat er sprake is van een eenmalige verlichting van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, i.c. de exploitant, omdat op grond van de Crisis- en herstelwet geen alternatievenonderzoek in het MER hoeft plaats te vinden. Dit betekent een geringere inzet van deskundigen, zodat een eenmalige kostenreductie van € 7.100 (100 uur x € 71) resulteert.

12 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel zijn de begripsomschrijvingen opgenomen van enkele in het luchthavenbesluit gebruikte begrippen.

[60] Wet RBML, Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2005/06, 30 452, nr. 3, pp. 66–70.

Artikel 2

Dit luchthavenbesluit heeft betrekking op de luchthaven Lelystad. In artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart is bepaald dat de luchthaven Lelystad een burgerluchthaven van nationale betekenis is.

Artikel 3

Met dit artikel worden de grenswaarden vastgelegd die een begrenzing vormen van de hoeveelheid geluidbelasting die het luchthavenluchtverkeer (de vliegtuigen die op de luchthaven starten en landen) mag produceren. Daarmee is de maximale milieugebruiksruimte van de luchthaven bepaald.

De grenswaarden zijn vastgelegd in de vorm van een getalswaarde op een zogenoemd handhavingspunt. In overeenstemming met artikel 8 van het Besluit burgerluchthavens zijn handhavingspunten bepaald op 100 meter aan weerszijden van de verharding die dienst doet als start- en landingsbaan van de luchthaven. Aangezien er op of in de omgeving van de 56 dB(A) L_{den}-contour van de luchthaven geen aaneengesloten woonbebouwing ligt, worden geen extra handhavingspunten vastgelegd. De hoogte van de grenswaarden in de handhavingspunten is bepaald op basis van de door de exploitant aangeleverde invoerset behorende bij de aanvraag van het luchthavenbesluit. De grenswaarden zijn berekend op grond van het in artikel 4 en bijlage 1 bij de Regeling burgerluchthavens vastgelegde voorschrift voor de berekening van de L_{den}-geluidbelasting in dB(A). De grenswaarden en ligging van de handhavingspunten zijn aangegeven op de kaart in bijlage 1 van het luchthavenbesluit.

Bij een overschrijding van een grenswaarden is op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45 van de Wet luchtvaart de Minister van Infrastructuur en Milieu verplicht maatregelen te treffen die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden. Ten behoeve van de handhaving rapporteert de exploitant elk kwartaal aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het verloop van de geluidbelasting binnen een handhavingspunt.

De exploitant is op grond van artikel 8.72 in samenhang met artikel 8.24a van de Wet luchtvaart, verplicht om met inachtneming van de bij of krachtens de Wet luchtvaart of de Luchtvaartwet gestelde bepalingen, luchthavenluchtverkeer ten behoeve van de burgerluchtvaart op de luchthaven toe te laten.

Artikel 4

In dit artikel is de periode aangegeven waarbinnen door startende en landende vliegtuigen van de luchthaven Lelystad gebruik kan worden gemaakt.
Behoudens de uitzonderingen in het tweede tot en met vierde lid, is de luchthaven voor het luchthavenluchtverkeer geopend vanaf 06.00 uur tot 23.00 uur. Normaliter is de luchthaven dus gesloten voor landende en startende vliegtuigen tussen 23.00 uur en 06.00 uur.

In het tweede lid wordt onder meer een uitzondering gemaakt voor luchtvaartuigen die in nood verkeren. Hieronder worden verstaan situaties waarbij de veiligheid van het luchtverkeer, dan wel de veiligheid op de grond in het geding is. Bij luchtvaartuigen die worden ingezet voor reddingsacties of hulpverlening kan onder meer gedacht worden aan donorvluchten, medische vluchten, vluchten met hulpgoederen, politie-

vluchten of vluchten van een traumahelikopter. Bij de laatste twee categorieën vluchten kan het ook gaan om het landen en starten ten behoeve van het bijtanken van het luchtvaartuig op de luchthaven Lelystad ten behoeve van een hulpverleningsactie elders of ten behoeve van een (nachtelijke) trainingsvlucht op de luchthaven.

In het derde en vierde lid is een zogenaamde extensieregeling opgenomen, bedoeld voor luchtvaartmaatschappijen die verkeersvluchten uitvoeren ten behoeve van het vervoer van goederen of passagiers. Met deze regeling wordt de mogelijkheid gecreëerd om in gevallen van overmacht tot 24.00 uur af te wijken van het eerste lid.

Voor wat betreft het gestelde in het derde lid gaat het om vliegtuigen van luchtvaartmaatschappijen die te maken krijgen met onverwachte vertragende omstandigheden, zoals het tijdens de verkeersvlucht uit oogpunt van veiligheid om een onweersbui heen vliegen, waardoor de reguliere aankomsttijd voor 23.00 uur niet meer kan worden gehaald. Voorts gaat het om vliegtuigen van luchtvaartmaatschappijen die door onvoorziene omstandigheden op de luchthaven van vertrek een latere vertrektijd door de luchtverkeersleiding krijgen opgelegd en als gevolg daarvan later dan gepland op de luchthaven Lelystad zullen aankomen. In die gevallen mogen tot 24.00 uur landingen op de luchthaven worden uitgevoerd. Voor eventuele landingen na 24.00 uur moet worden uitgeweken naar een andere luchthaven.

De bepaling met betrekking tot de ATC-slots in het vierde lid voor het uitvoeren van starts in de periode van 23.00 uur en 24.00 uur, ziet op de omstandigheid dat – kort voor de reguliere vertrektijd en anders dan gepland – bekend wordt dat op de luchthaven van bestemming aan een verkeersvlucht een zodanig laat «aankomst-slot» wordt verstrekt dat de vlucht, bij vertrek van de luchthaven Lelystad vóór 23.00 uur, kunstmatig lang zou worden. Dit zou tot de ongewenste situatie leiden dat vliegtuigen dienen «rond te cirkelen» totdat aankomst op de luchthaven van bestemming mogelijk is. Om die reden wordt voor dergelijke verkeersvluchten de mogelijkheid geboden om later van het luchtvaartterrein te vertrekken.

Er wordt van uitgegaan dat zowel de exploitant als de gezagvoerder op verantwoorde wijze, met inachtneming van de geformuleerde criteria, van deze uitzonderingsbepalingen gebruik maken. In het kader van de handhaving van de bepalingen in dit artikel doet de exploitant elk kwartaal opgave van de tijdstippen waarop door luchtvaartuigen van de luchthaven gebruik is gemaakt aan de (ILT van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Op basis van deze opgave beoordeelt de Inspectie of er sprake is van overtreding van het bepaalde in dit artikel. Indien dat het geval is kan de ILT een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete opleggen.

Artikel 5

Het gebruiksjaar van de luchthaven dient een aaneengesloten periode van 12 kalendermaanden te omvatten. Dit is van belang voor de handhaving van de grenswaarden voor de geluidbelasting die in dit besluit worden vastgelegd. Deze grenswaarden gelden, zo volgt uit artikel 4 van het Besluit burgerluchthavens, voor het gehele gebruiksjaar van de luchthaven. Bij een overschrijding van een grenswaarde is op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45 van de Wet luchtvaart de Minister van Infrastructuur en Milieu als bevoegd gezag verplicht maatregelen te treffen die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.

Artikel 6

In het luchthavenbesluit dient op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, eerste lid, van de Wet luchtvaart het luchthavengebied te worden vastgesteld. Daarnaast bevat het luchthavenbesluit op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met de artikelen 8.47, tweede lid, en 8.6 van de Wet luchtvaart ruimtelijke regels omtrent de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die noodzakelijk zijn met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven.

Een en ander is geschied met het aanwijzen van het luchthavengebied en de binnen dit gebied liggende luchthaveninfrastructuur op de kaart in bijlage 1 bij dit luchthavenbesluit. Daaruit blijkt dat binnen het luchthavengebied gronden zijn bestemd voor een verharde start- en landingsbaan met een lengte van 2.400 meter en een breedte van 45 meter.

De exploitant is verantwoordelijk voor de (verdere) inrichting en het gebruik van het luchthavengebied. Hij dient daarbij te voldoen aan de regels die gesteld zijn in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

Artikel 7

Het vastleggen van de beperkingengebieden samenhangend met de 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risicocontouren vindt zijn grondslag in artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, eerste lid, van de Wet luchtvaart en artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens. Op grond van artikel 8.70, derde lid, van de Wet luchtvaart dienen in het luchthavenbesluit regels ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond vanwege het externe veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer te worden vastgesteld. De regels die gelden in deze beperkingengebieden zijn gebaseerd op de artikelen 10 en 11 van het Besluit burgerluchthavens.

De regels in het gebied van de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour leiden er toe dat:

- woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen (scholen, ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen) aan hun bestemming worden onttrokken;
- nieuwbouw van gebouwen in principe niet is toegestaan;
- voortzetting van het rechtmatig gebruik van woningen, overeenkomstig hun oorspronkelijke bestemming, is toegestaan;
- een rechtmatige gebruiker van een woning dit gebruik niet behoeft te beëindigen;
- vervangende nieuwbouw van bedrijfswoningen is toegestaan.

Bij de luchthaven Lelystad liggen in het gebied van de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour geen woningen of kwetsbare gebouwen die aan de bestemming moeten worden onttrokken.

In het gebied van de 10^{-6} plaatgebonden risicocontour is in principe nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, niet toegestaan. Echter desgevraagd kan door de Minister van Infrastructuur en Milieu voor nieuwbouw van een gebouw in het gebied van de 10^{-6} plaatsgeboden risicocontour een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart. Met een dergelijke verklaring wordt aangegeven dat tegen afwijking van de ruimtelijke regels in het luchthavenbesluit geen bezwaar bestaat. De verklaring kan worden geweigerd met het oog op de veiligheid in verband met de nabijheid van de luchthaven. Ten aanzien van een woning of een kwetsbaar gebouw wordt overeenkomstig artikel 11, derde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar slechts

afgegeven bij nieuwbouw op een open plek in de bestaande bebouwing, bij verandering van de bestemming van een gebouw, of bij verplaatsing van een woning of een kwetsbaar gebouw naar een minder risicodragende locatie binnen het gebied van de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour. In het geval van dit laatste wordt overeenkomstig artikel 11, vierde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar pas afgegeven nadat aan de oude woning of het oude kwetsbare gebouw de bestemming is onttrokken.

In het gebied van de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour is overeenkomstig artikel 10, vijfde lid, onderdeel b, van het Besluit burgerluchthavens een verklaring van geen bezwaar mogelijk voor vervangende nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw (gebouw met een kantoor-, industrie-, sport- of logiesfunctie als bedoeld in artikel 1.1. van het Bouwbesluit 2012) en voor nieuwbouw van een overig gebouw (gebouw niet zijnde een woning, een beperkt kwetsbaar gebouw of een kwetsbaar gebouw).

Artikel 8

De grondslag voor het vastleggen van beperkingengebieden van respectievelijk de 70 en 56 dB(A) L_{den}-contour en de ruimtelijke regels die daarin gelden is dezelfde als die voor het vastleggen van de beperkingengebieden en regels in verband met het externe veiligheidsrisico. De regels ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond vanwege de geluidbelasting die in de bestemmingsplannen moeten worden opgenomen, vinden hun grondslag in artikel 12 van het Besluit burgerluchthavens.

Op grond van deze regels dienen in het gebied van de 70 dB(A) L_{den}-contour woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en geluidsgevoelige gebouwen (scholen, ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen) aan hun bestemming te worden onttrokken. Deze beperking heeft bij de luchthaven Lelystad geen gevolg aangezien er zich binnen deze contour geen objecten zoals voornoemd bevinden.

In het 56 dB(A) L_{den}-gebied is nieuwbouw van woningen, niet zijnde een bedrijfswoning, en geluidsgevoelige gebouwen in principe niet toegestaan. Nieuwbouw van andere gebouwen is wel toegestaan. Door het in acht nemen van artikel 12, derde lid, van het Besluit burgerluchthavens, zal voor een woning of geluidsgevoelig gebouw de verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart slechts worden verleend voor een woning of een geluidsgevoelig gebouw die of een open plek in de bestaande bebouwing opvult, of zal dienen ter vervanging van op die plaats reeds aanwezige bebouwing dan wel binnen het desbetreffende gebied wordt verplaatst naar een locatie waar de geluidbelasting ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer minder is. In het geval van het laatste wordt overeenkomstig artikel 12, vierde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar pas afgegeven nadat aan de oude woning of het oude geluidsgevoelige gebouw de bestemming is onttrokken.

Artikel 9

Het in het luchthavenbesluit vastleggen van de contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden vloeit voort uit artikel 9, aanhef en onderdeel e, van het Besluit burgerluchthavens. De ruimtelijke regels die in deze gebieden gelden vinden hun grondslag in artikel 13 van het Besluit burgerluchthavens en artikel 7 van de Regeling burgerluchthavens. De

omvang van de gebieden is overeenkomstig de voorschriften van bijlage 3 van die regeling vastgesteld.

Het veiligheidsgebied bevindt zich in het verlengde van de start- en landingsbanen op de luchthaven en dient zo min mogelijk objecten of hoogteverschillen (zoals greppels, sloten, steile hellingen) te bevatten om het risico op schade aan een vliegtuig ten gevolge van het doorschieten of het te vroeg landen ervan te verminderen.

Het derde lid bevat de voorwaarden waaronder een obstakel of een helling toch aanwezig mag zijn binnen het veiligheidsgebied. Onderdeel a van dit lid moet worden gezien in relatie tot de mogelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu om een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart te verlenen voor het oprichten van een nieuw obstakel of een nieuwe helling. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar voor een obstakel zal worden beoordeeld of het obstakel voldoet aan de in bijlage 4 bij de Regeling burgerluchthavens opgenomen voorschriften van ICAO DOC 9157 ten aanzien van de breekbaarheid en lichtheid.

Bestaande obstakels en hellingen kunnen gelet op het derde lid, onderdeel b, blijven staan als zij vóór het moment van inwerkingtreding van het luchthavenbesluit reeds op basis van een in het verleden afgegeven omgevingsvergunning aanwezig waren in het veiligheidsgebied.

Voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden, waarvoor vroeger een aanlegvergunning noodzakelijk was, geldt dat deze werken of werkzaamheden slechts mogen worden uitgevoerd als in het kader van het verlenen van de daarvoor noodzakelijke omgevingsvergunning vooraf is getoetst of het werk of de werkzaamheid voldoet aan de eisen die gesteld zijn in het tweede lid. Het betreft hierbij onder andere straatmeubilair en aardwallen.

Artikel 10

De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid zijn weergegeven op de kaarten in bijlagen 5a tot en met 5d. Het betreft gebieden, de zogenaamde obstakelvlakken, die in verband met het veilig gebruik van de voor de luchthaven Lelystad geldende aan- en uitvliegroutes en noodgebieden vrijgehouden moeten worden van (nieuwe) hoge obstakels. Op die manier wordt voorkomen dat deze routes onbruikbaar raken omdat bijvoorbeeld te hoge gebouwen of bomen een veilig gebruik ervan onmogelijk maken.

De grondslag voor het vaststellen van deze obstakelvlakken wordt gevormd door artikel 9, onderdeel f, van het Besluit burgerluchthavens. De regels die in deze gebieden gelden zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 14 van het Besluit burgerluchthavens en het bepaalde in de op grond van artikel 8 van de Regeling burgerluchthavens van toepassing verklaarde onderdelen van hoofdstuk 4 van deel 1 van bijlage 14 van het Verdrag inzake de burgerluchtvaart. Ook de berekening van de aard en omvang van de gebieden vindt zijn grondslag in deze onderdelen van bijlage 14.

Dit artikel leidt ertoe dat gemeenten voor deze gebieden in hun bestemmingplannen hoogtebeperkingen moeten opnemen voor een obstakel (object dat zich boven het maaiveld bevindt en dat zich niet voortbeweegt).

Nieuwe obstakels die door het obstakelvlak heen steken kunnen er alleen nog komen als het obstakels betreft waarvoor een omgevingsvergunning moet worden verleend en de Minister van Infrastructuur en Milieu, middels het verlenen van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart, heeft verklaard dat tegen het afgeven van de desbetreffende omgevingsvergunning geen bezwaar bestaat. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of de hoogte van het obstakel de vliegveiligheid negatief beïnvloedt. Indien dat het geval is, zal, op basis van artikel 8.9, vijfde lid, van de Wet luchtvaart de verklaring worden geweigerd.

Voor reeds aanwezige obstakels, die door de obstakelvlakken heen steken, geldt dat deze alleen kunnen blijven staan indien vóór inwerkingtreding van het luchthavenbesluit voor het obstakel een omgevingsvergunning is verleend. Overige obstakels, zoals bomen of struiken zullen moeten worden getopt of gekapt.

Aangezien de handhaving van ruimtelijke regels bij de gemeenten ligt, is het de taak van de gemeente om de betrokken grondeigenaar hiervan op de hoogte te stellen en er voor zorg te dragen dat deze de hoogte van zijn bomen in overeenstemming brengt met de bepalingen in het (aangepaste) bestemmingsplan.

Teneinde te voorkomen dat werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden die hoger zijn dan de maximale hoogten uit oogpunt van vliegveiligheid in de obstakelvlakken worden uitgevoerd, is artikel 9, vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Voor de goede orde wordt in het kader van dit artikel gewezen op artikel 8.12 van de Wet luchtvaart. Dit artikel is op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid, van de Wet luchtvaart van overeenkomstige toepassing op luchthaven Lelystad. Artikel 8.12, tweede lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat het verboden is een object, waarvoor geen omgevingsvergunning voor een bouw- of aanlegactiviteit is vereist, op te richten of te verplaatsen indien dit in strijd is met de regels omtrent de maximale hoogten van obstakels. Op grond van artikel 8.12, derde lid, van de Wet luchtvaart kan de Minister van Infrastructuur en Milieu ontheffing verlenen van dit verbod. De ontheffing wordt slechts geweigerd in het belang van de veiligheid. In de praktijk heeft dit artikel bijvoorbeeld gevolgen voor het oprichten van een (tijdelijke) bouwkraan in een obstakelvlak. Het oprichten van een dergelijk hoog object kan immers nadelige gevolgen hebben voor de vliegveiligheid van en naar de luchthaven.

Artikel 11

Voor de communicatie tussen de luchthaven en luchtvaartuigen die van de luchthaven gebruik maken en voor de navigatie en plaatsbepaling van deze luchtvaartuigen wordt gebruik gemaakt van apparatuur die veelal werkt met behulp van radiogolven, satellieten of radar. De aanwezigheid of de hoogte van objecten in de directe omgeving van deze apparatuur kan de werking ervan beïnvloeden. Teneinde de goede werking van deze apparatuur te kunnen garanderen worden eisen gesteld aan de hoogtes van objecten in gebieden rondom de luchthaven en in het verlengde van de (hoofd) start- en landingsbaan.

Het opnemen van de contouren ter aanduiding van de beperkingengebieden in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeersdienstverlening vindt zijn grondslag in artikel 9, aanhef en

onderdeel g, van het Besluit burgerluchthavens. De omvang van de gebieden alsmede de daarin opgenomen hoogtebeperkingen is bepaald overeenkomstig bijlage 6 van de Regeling burgerluchthavens. De eisen in deze bijlage vinden hun grondslag in het ICAO-document «European guidance material on managing building restricted areas» (ICAO-EUR DOC 015).

Ook voor deze gebieden geldt, net als in de in artikel 10 vastgelegde obstakelgebieden, dat het oprichten van nieuwe obstakels die door het vlak met hoogtebeperkingen heen steken, alleen mogelijk is op basis van een omgevingsvergunning en een verklaring van geen bezwaar van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Bij de afweging omtrent de afgifte van een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of de werking van de apparatuur wordt verstoord door de hoogte, de situering, de vorm of het materiaalgebruik van het obstakel en hierdoor de vliegveiligheid negatief beïnvloed wordt. Bestaande obstakels kunnen alleen blijven bestaan als vóór de inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

Artikel 12

Op de luchthaven Lelystad zal de (hoofd)start- en landingsbaan worden uitgerust met elektronische hulpmiddelen ten dienste van het opstijgen of landen door luchtvaartuigen. Om die reden is in dit besluit overeenkomstig artikel 9, aanhef en onderdeel h, van het Besluit burgerluchthavens een gebied vastgesteld van 6 kilometer rondom het luchthavengebied waarin nieuwe gevallen van gebruik of bestemming die een sterke vogelaantrekkende werking hebben, worden verboden. Aanvaringen tussen luchtvaartuigen en vogels vormen immers een reëel gevaar voor de luchtvaart. Dit geldt met name in de buurt van luchthavens die worden gebruikt door snelle luchtvaartuigen, zoals straalvliegtuigen. Vogels hebben bij dit soort vliegtuigen weinig tijd om uit te wijken. Het vogelaanvaringsgevaar wordt daarbij versterkt door de aanwezigheid van gebieden met een sterke vogelconcentratie in de nabijheid van de luchthaven. Van de in artikel 12 opgenomen vormen van grondgebruik en bestemmingen, zoals bijvoorbeeld viskwekerijen met extramurale bassins, kan in redelijkheid worden aangenomen dat deze – door te dienen als locatie met voedselaanbod, rustplaats of slaapplaats – grote vogelconcentraties kunnen aantrekken. Het toevoegen van zaken of activiteiten die een sterke aantrekkingskracht op vogels hebben kan de situatie op en rond de luchthaven verslechteren. Daarop bepaalt artikel 12, tweede lid, dat nieuwe gevallen van gebruik of bestemming binnen deze categorieën niet zijn toegestaan. Een uitzondering op deze regel is mogelijk als overeenkomstig artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart hiervoor een verklaring van geen bezwaar is verleend. Bij de afweging omtrent de afgifte van een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of door de vogelaantrekkende functie of bestemming het risico voor het luchtverkeer toeneemt. Een reeds bestaand gebruik of een bestemming binnen de genoemde categorieën is, overeenkomstig artikel 12, derde lid, toegestaan indien het gebruik of die bestemming rechtmatig was vóór het moment van inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit.

Artikel 13

Het gebruik van lasers kan van invloed zijn op de luchtvaartveiligheid. De hiervan afkomstige luchtbundel kan afleidend, misleidend, hinderlijk of verstorend zijn. In het geval dat de vliegers in (oog)contact komen met de lichtbundel kan dit leiden tot een schrikreactie, tijdelijke verblinding en in uitzonderlijke gevallen zelfs blindheid. Met name in de buurt van luchthavens is het effect van laserlicht het grootst aangezien de vlieg-

tuigen relatief laag vliegen en – als gevolg daarvan – dichter bij de lichtbron. Het risico is het grootst tijdens de nadering. Hierbij bevindt het vliegtuig zich in een van de meest kritieke fasen van de vlucht. Tijdens deze vluchtfase wordt door vliegers naar buiten gekeken voor visuele referentie. Wanneer de bemanning hierbij wordt afgeleid, gehinderd of zelfs verblind kan dit de veiligheid sterk beïnvloeden. In uitzonderlijke situaties kan dit leiden tot luchtvaartongevallen. Om het risico van lasers op de luchtvaartveiligheid te beperken dient op grond van artikel 9, aanhef en onderdeel i, van het Besluit burgerluchthavens een laserstraalvrij gebied te worden vastgesteld rondom luchthavens die, zoals de luchthaven Lelystad, zijn opengesteld buiten de daglichtperiode. In dit gebied is het gebruik van laserstralen die een verstorend effect kunnen hebben op de vliegveiligheid verboden. Het laserstraalvrije gebied is bepaald overeenkomstig artikel 10 van de Regeling burgerluchthavens. Een uitzondering op deze regel is mogelijk als overeenkomstig artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart hiervoor een verklaring van geen bezwaar is verleend. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar zal worden beoordeeld of de hinder die de laserinstallatie veroorzaakt de vliegveiligheid in gevaar brengt.

Een reeds bestaand gebruik of een bestemming, overeenkomstig artikel 13, derde lid, is toegestaan indien het gebruik of die bestemming rechtmatig was vóór het moment van inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit.

Artikel 14

Op grond van artikel 9, aanhef en onderdeel b, van het Besluit burgerluchthavens dient in het luchthavenbesluit het gebied van de 48 dB(A) L_{den} geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer te worden opgenomen. De contouren van dit gebied zijn aangegeven in de kaart van bijlage 3. In het gebied gelegen tussen de geluidcontour van 56 dB(A) L_{den} en de geluidcontour van 48 dB(A) L_{den} worden door het bevoegd gezag geen ruimtelijke beperkingen voorgeschreven. Het bevoegd gezag acht het – in lijn met het beleid uit de SVIR – van belang dat op provinciaal en gemeentelijk niveau ruimtelijk beleid wordt gevoerd voeren waarmee binnen dit gebied ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen onder de aan- en uitvliegroutes worden voorkomen.

Artikel 15

De inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit is met ingang van 1 april 2015. Hiermee wordt afgeweken van de zogenaamde vaste verandermomenten voor regelgeving. Spoedige inwerkingtreding – vóór het volgende vaste verandermoment van 1 juli 2015 – is namelijk gewenst. Reden hiervoor is dat op deze wijze de termijn tussen 1 november 2014 – de datum waarop op grond van de Wet RBML een luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad had moeten zijn vastgesteld – en de daadwerkelijke inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit zo beperkt mogelijk gehouden wordt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld